GUIDE POUR L'ÉLABORATION DES PLANS DIRECTEURS À PARCS CANADA

Parcs Canada Parks Canada

Canada

102-04720/

GUIDE POUR L'ÉLABORATION DES PLANS DIRECTEURS À PARCS CANADA

Le 6 février 2001

AVANT-PROPOS

Les plans directeurs de nos aires patrimoniales protégées - parcs nationaux, lieux historiques nationaux et aires marines nationales de conservation sont des documents qu'il faut produire en conformité avec la législation en vigueur et déposer devant le Parlement. Ces documents font état de la vision à long terme et des objectifs et mesures à plus court terme qui guident la gestion. Plus spécifiquement, les plans précisent la façon dont l'intégrité écologique des parcs nationaux sera maintenue ou rétablie, comment sera assurée l'intégrité commémorative des lieux historiques nationaux et la manière dont sera assurée l'utilisation écologiquement durable des aires marines nationales de conservation. En outre, les plans directeurs constituent notre principal document d'imputabilité envers le public, élaboré en consultation avec le public. Pour toutes ces raisons, les plans directeurs doivent être de la meilleure qualité possible. Aussi, suis-je heureux de donner mon approbation à la présente version révisée du *Guide pour l'élaboration des plans directeurs à Parcs Canada*.

Le directeur général,
Parcs Canada

Tom Lee

Avis aux usagers du Guide

Ce Guide sera intégré au site web de Parcs Canada sous la rubrique : http://www.parcscanada.gc.ca/library/index_f.htm#manuels .

Prière de noter que des modifications au menu du site web seront apportées; vous pourrez consulter les documents aussi sous la rubrique intitulée : Planification).

La version électronique du Guide sera mise à jour au besoin. Les utilisateurs doivent s'assurer qu'ils travaillent à partir de la version la plus récente.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS 3

1. RAISON D'ÊTRE ET STRUCTURE DU GUIDE 7

2. LA RAISON D'ÊTRE D'UN PLAN DIRECTEUR 9

3. RESPONSABILITÉS À L'ÉGARD DE L'ÉLABORATION DES PLANS DIRECTEURS 11

3.2 RESPONSABLE DE LA PLANIFICATION 11
3.3 ÉQUIPE DE PLANIFICATION 12
3.4 CENTRES DE SERVICE 13
3.5 BUREAU NATIONAL 14

4. LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES PLANS DIRECTEURS 17

4.1 LIENS ENTRE LES DOCUMENTS CLÉS 17
4.2 DURÉE DU PROCESSUS DE PLANIFICATION 19
4.3 SUIVI ANNUEL DES PLANS DIRECTEURS ET RAPPORTS 20
4.4 EXAMEN QUINQUENNAL DES PLANS DIRECTEURS 22

5. DOCUMENT D'ORIENTATION 25

5.1 OBJET 25
5.2 REVUE ET APPROBATION 26
5.3 CONTENU DU DOCUMENT D'ORIENTATION 27

6. PLANS DIRECTEURS DES LIEUX HISTORIQUES NATIONAUX 29

6.1 INTRODUCTION 29
6.2 POUR QUELS LIEUX HISTORIQUES NATIONAUX FAUT-IL ÉLABORER UN PLAN DIRECTEUR? 30
6.3 IMPORTANCE FONDAMENTALE DE L'ÉNONCÉ D'INTÉGRITÉ COMMÉMORATIVE DANS LE PLAN DIRECTEUR 30
6.4 CONTENU DU PLAN DIRECTEUR D'UN LIEU HISTORIQUE NATIONAL 31

7. PLANS DIRECTEURS POUR LES PARCS NATIONAUX 41

7.1 INTRODUCTION 41
7.2 L'IMPORTANCE FONDAMENTALE DE L'ÉNONCÉ D'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE DANS LE PLAN DIRECTEUR 42
7.3 ÉLÉMENTS DU PLAN DIRECTEUR D'UN PARC NATIONAL 44
7.4 RAPPORT QUINQUENNAL SUR L'ÉTAT DU PARC 57
7.5 LIGNES DIRECTRICES PROVISOIRES DE GESTION DES PARCS NATIONAUX 58

8. PLANS DIRECTEURS POUR LES AIRES MARINES NATIONALES DE CONSERVATION 61
8.1 CONTENU DU PLAN DIRECTEUR D'UNE AMNC 61
8.2 CONTENU D'UN PLAN DIRECTEUR PROVISOIRE 62

9. PARTICIPATION DES PARTENAIRES À LA GESTION CONJOINTE POUR LA PLANIFICATION 65
9.1 MISE EN CONTEXTE 65
9.2 RÔLE DES GESTIONNAIRES PARTICIPANT À UN RÉGIME DE GESTION CONJOINTE 68

10. ÉLÉMENTS CLÉS EN MATIÈRE DE CONSULTATION DU PUBLIC 69

11. ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PLANS DIRECTEURS 77
11.1 FONDEMENT 77
11.2 PROCÉDURE 77
11.3 CONTENU 78
11.4 DOCUMENTATION 78

12. PRODUCTION, IMPRESSION ET DISTRIBUTION 79
12.1 L'IMAGE DE MARQUE DE PARCS CANADA DANS LES PLANS DIRECTEURS 79
12.2 IMPRESSION ET DISTRIBUTION 82

13. BIBLIOGRAPHIES ET AUTRES DOCUMENTS D'INTÉRÊT 85

14. REMERCIEMENTS 89

ANNEXES 91
ANNEXE 1. LE FONDEMENT LÉGISLATIF ET POLITIQUE DES PLANS DIRECTEURS 93
ANNEXE 2. GUIDE DE PRÉPARATION DES ÉNONCÉS D'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE DES PARCS NATIONAUX 95
ANNEXE 3. GUIDE RÉVISÉ DE PRÉPARATION DES ÉNONCÉS D'INTÉGRITÉ COMMÉMORATIVE 111
ANNEXE 4. PLAN D'ACTION POUR LA CONSTITUTION DE RÉSERVES INTÉGRALES DANS LES PARCS NATIONAUX 113

1. RAISON D'ÊTRE ET STRUCTURE DU GUIDE

Le présent *Guide pour l'élaboration des plans directeurs à Parcs Canada* a pour objet d'aider le personnel et tout autre personne coopérant avec l'Agence, à élaborer les plans directeurs des aires patrimoniales protégées - parcs nationaux, lieux historiques nationaux et aires marines nationales de conservation. Il précise les responsabilités en matière d'imputabilité envers le public et définit des normes nationales dont l'application permettra à Parcs Canada de produire des plans directeurs qui se distinguent par leur contenu, leur apparence et la qualité uniformément élevée des orientations qu'ils fixent. Le Guide expose en outre les exigences en matière d'examen, d'approbation et de présentation des plans directeurs au Parlement.

Le Guide met à jour et remplace le *Guide de planification pour l'élaboration des plans directeurs à Parcs Canada* — 1994.

Même si ce Guide détermine une orientation générale et pose des exigences, le processus d'élaboration des plans directeurs demeure suffisamment flexible pour que l'on puisse tenir compte des réalités des réseaux canadiens des aires patrimoniales protégées ainsi que des besoins de tous ceux avec qui nous travaillons dans le cadre d'ententes de gestion conjointe.

En ce qui concerne les lieux historiques nationaux (LHN), les exigences énoncées dans le présent Guide s'appliquent aux LHN administrés par Parcs Canada, et non aux lieux appartenant à la grande famille des lieux historiques nationaux gérés en régime de partage des coûts ou selon d'autres modalités. Un grand nombre des orientations énoncées peuvent toutefois s'appliquer à ces autres lieux.

Les chapitres 1 à 5 ont trait aux trois volets du programme (les parcs nationaux, les lieux historiques nationaux et les aires marines nationales de conservation). Les chapitres 6, 7 et 8 exposent les orientations qui s'appliquent spécifiquement et respectivement à l'un ou l'autre de ces volets. Les chapitres 9 à 12 s'appliquent également à l'ensemble des trois volets du programme. En guise de complément, nous avons créé un cahier supplément au présent Guide. Le cahier porte principalement sur des études de cas relatives aux consultations publiques et à la planification dans le contexte de la gestion conjointe. Le document s'intitule : *Supplément au Guide pour l'élaboration des plans directeurs à Parcs Canada* . On y retrouve les fiches techniques suivantes :

- *Outils et techniques pour favoriser la participation du public et des organismes de l'extérieur à la planification des aires patrimoniales protégées;*
- *Exemples de programmes de participation du public; et*
- *Exemples d'activités de planification exercées dans un contexte de gestion conjointe.*

Ces documents sont présentement disponibles sur le site web de Parcs Canada sous la rubrique : http://parkscanada.pch.gc.ca/library/index_f.htm#manuels . (Prière de noter que le menu sera modifié et que l'on pourra consulter les documents sous la rubrique intitulée : Planification).

2. LA RAISON D'ÊTRE D'UN PLAN DIRECTEUR

Le plan directeur est un document stratégique qui oriente la gestion d'une aire patrimoniale protégée. Document dont l'élaboration est prévue par les lois en vigueur, il doit être basé sur la consultation du public, être approuvé par le ministre responsable de Parcs Canada et être soumis au Parlement. C'est le principal document d'imputabilité envers le public utilisé pour l'ensemble des aires patrimoniales protégées.

Les plans directeurs doivent refléter les lois, les politiques nationales ainsi que les ententes officielles, et tenir compte des attentes et des réalités régionales. Leur but général, dans le cas des parcs nationaux, est de définir clairement une orientation pour le maintien ou la restauration de l'intégrité écologique ainsi que pour l'utilisation appropriée des ressources par le public; en ce qui concerne les lieux historiques nationaux, l'objectif visé est d'assurer le maintien de l'intégrité commémorative, et en fonction de cet objectif primordial, d'assurer l'application des principes et pratiques de gestion des ressources culturelles. Enfin, en ce qui regarde les aires marines nationales de conservation, les plans directeurs servent principalement à fixer une orientation propre à assurer une utilisation durable au plan écologique de même qu'une utilisation publique appropriée, tout en délimitant certaines zones qui protégeront intégralement les caractéristiques particulières de l'aire marine de même que ses écosystèmes. Dans chaque plan, les programmes de mise en valeur du patrimoine représentent l'outil principal devant permettre de réaliser les objectifs fixés, tant pour la protection que pour l'utilisation.

En tant que guide stratégique à long terme, le plan directeur doit définir une vision d'avenir, sur un horizon de 15 ans et plus. Bien que cette vision doive être élaborée en tenant compte des enjeux et des contraintes d'aujourd'hui, ce ne sont pas ces aspects qui la dicteront.

Le plan directeur n'est pas une fin en soi; c'est plutôt un cadre qui délimitera les activités de gestion, de planification et de mise en oeuvre. La mise en oeuvre des plans directeurs est liée directement aux plans d'affaires des unités de gestion.

Le Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées, déposé au Parlement tous les deux ans, traite de l'état général des plans directeurs des réseaux des parcs nationaux, des lieux historiques et des aires marines nationales de conservation. Le Rapport annuel de Parcs Canada fournit également un aperçu des réalisations en matière de planification des aires patrimoniales protégées.

3. RESPONSABILITÉS À L'ÉGARD DE L'ÉLABORATION DES PLANS DIRECTEURS

3.1 DIRECTEUR D'UNITÉ DE GESTION / DIRECTEUR / RÉGISSEUR

Dans le cadre de la structure actuelle de Parcs Canada, toutes les aires patrimoniales protégées relèvent d'un directeur d'Unité de gestion (DUG). Lorsqu'un directeur / régisseur relève d'un DUG, et à moins de dispositions contraires qui doivent être précisées dans le mandat relatif au programme de planification (voir section 5.3), la responsabilité de la planification sera principalement du ressort du directeur / régisseur. Le cas échéant, le directeur / régisseur et le DUG seront alors tous les deux signataires des documents de planification, dont ils seront solidairement responsables. S'il n'y a pas de directeur / régisseur, les responsabilités énoncées ci-après seront intégralement du ressort du DUG.

Il incombe au DUG / directeur / régisseur :

- de voir à ce que le plan directeur soit mis à jour, en conformité avec la législation en vigueur;
- de veiller à l'élaboration d'un plan directeur;
- de diriger le programme de participation du public;
- de veiller à la préparation préalable des autres documents de planification sur lesquels le plan directeur sera fondé, c'est-à-dire les énoncés d'intégrité écologique ou commémorative, le document d'orientation et, dans certains cas, de lignes directrices provisoires de gestion (LDPG);
- de s'assurer de la participation de divers spécialistes tout au long du processus de planification;
- de s'assurer que le contenu du plan directeur s'inspire du document d'orientation;
- de s'assurer que les mesures proposées peuvent être menées à bien dans les délais prévus dans le plan;
- de s'assurer que les mesures proposées peuvent être menées à bien dans les limites du budget prévu par l'Unité de gestion pour la mise en oeuvre du plan, ou d'instaurer une stratégie en vue d'obtenir les crédits nécessaires;
- de planifier la mise en oeuvre;
- de planifier le suivi et de rendre compte (de la mise en oeuvre);
- d'assurer une complémentarité directe entre le plan directeur et le plan d'affaires; et
- de veiller à ce que les ressources attribuées reflètent les priorités décrites dans le plan directeur.

3.2 RESPONSABLE DE LA PLANIFICATION

Le responsable de la planification est chargé d'assurer la prestation d'un service professionnel, à l'appui du processus de planification. La nature des rôles et responsabilités peut varier considérablement, selon le contexte et les particularités de l'aire patrimoniale protégée, mais de

façon générale, le responsable gère le processus d'élaboration des plans directeurs pour le DUG / directeur / régisseur, et ses responsabilités consistent à :

- gérer le processus d'élaboration des plans directeurs et à coordonner l'équipe de planification;
- soumettre des recommandations quant à l'expertise interne et externe à mobiliser;
- déterminer les volets qui devront faire l'objet de consultations publiques (de concert avec le DUG /directeur / régisseur);
- rédiger le document d'orientation, les documents d'information ou de références utilisés dans le cadre des consultations publiques, incluant les bulletins et les ébauches de plans, ainsi que le plan directeur final;
- veiller à ce que tous les produits de planification respectent les exigences énoncées dans le présent Guide, à ce qu'ils soient de grande qualité et, dans le cas du plan directeur, qu'il soit convenable pour sa présentation au Parlement.

Compte tenu de l'ampleur de la charge de travail en planification, le DUG /directeur / régisseur pourra octroyer un contrat pour les services de planification décrits précédemment, et dans d'autres cas, il pourra faire appel à une combinaison de services; ainsi, par exemple, le DUG pourra faire appel à un responsable de la planification de Parcs Canada pour gérer un contrat de services octroyé par un DUG.

3.3 ÉQUIPE DE PLANIFICATION

Des équipes multidisciplinaires sont la pierre angulaire de tout processus d'élaboration des plans directeurs en vigueur à Parcs Canada. La contribution de spécialistes de plusieurs domaines est nécessaire pour que l'on puisse tenir compte du large éventail de facteurs qui entrent en jeu dans la définition de l'orientation à long terme qui est au coeur de l'élaboration d'un plan directeur.

Une équipe réunissant divers spécialistes dont la contribution est jugée nécessaire pour un programme de planification donné est ensuite formée. Ses membres seront recrutés par le DUG / directeur / régisseur et par le responsable de la planification. La composition de l'équipe variera selon la nature des plans à élaborer.

Le membre de l'équipe chargé de mener l'évaluation environnementale du plan directeur doit faire partie intégrante de l'équipe de planification et lui apporter son soutien. Dans certains cas, des exercices de planification pour assurer une gestion conjointe exigeront de mobiliser d'autres ressources de l'extérieur du gouvernement et de les greffer à l'équipe de planification.

Le travail des membres d'une équipe de planification qui relèvent du DUG /directeur / régisseur , consistera à apporter une contribution spécifique au processus d'élaboration du plan directeur et à collaborer à l'élaboration d'un plan d'ensemble. Les responsabilités des membres consisteront à :

- rassembler des données et à les analyser (éventuellement en collaboration avec le public);

- proposer des informations, des orientations et des mesures précises dans leur champ d'expertise, en vue de leur intégration au plan (par exemple, un énoncé d'intégrité écologique (ÉIÉ) ou un énoncé d'intégrité commémorative (ÉIC), ou un concept d'interprétation);
- collaborer à l'élaboration d'une orientation ou d'une vision à long terme pour l'aire patrimoniale protégée;
- collaborer à l'élaboration de concepts; et
- aider le responsable de la planification à compléter le plan.

Étant donné que les ÉIC/ÉIÉ constituent les éléments clés ou centraux des plans directeurs, il sera souvent souhaitable que la même équipe collabore à l'élaboration de ces énoncés dans le cadre du plan directeur dans son ensemble, autrement dit, de s'en tenir à une équipe et un processus. Cela permettra que les idées et concepts développés dans les énoncés soient entièrement intégrés aux plans. Si cela s'avérait impossible ou irréalisable, alors un ou plusieurs des collaborateurs qui ont participé à l'élaboration de l'ÉIÉ /ÉIC devraient faire partie de l'équipe de planification. Dans le cas des parcs nationaux, un biologiste de la conservation (ou son équivalent) - un scientifique ayant participé à l'élaboration de l'ÉIÉ - devrait faire partie de l'équipe.

3.4 CENTRES DE SERVICES

Les Centres de services regroupent généralement l'éventail complet des services professionnels et techniques nécessaires à la préparation des plans directeurs. La situation des divers centres au pays peut varier; ainsi, dans l'Ouest canadien, plusieurs unités de gestion de grande envergure peuvent compter sur les services de leurs propres planificateurs et experts. Les Centres de services offrent les expertises suivantes :

- expertise en planification - les Centres de services engagent des professionnels de la planification qui sont chargés de gérer les programmes de planification et fournissent d'autres services décrits précédemment au point 3.2. En outre, les centres offrent aux unités de gestion qui en font la demande de l'expertise sur les processus, les produits et les exigences en matière de planification;

- expertise professionnelle connexe - des spécialistes de divers domaines sont en mesure de préparer divers produits complémentaires et de prodiguer des conseils, notamment en matière d'énoncés d'intégrité écologique ou commémorative, d'évaluation des incidences environnementales, de marketing, de mise en valeur du patrimoine etc.; et

- expertise technique - des spécialistes de différents domaines techniques prodiguent des conseils en matière d'options de planification, ou encore sur la préparation de documents de planification, en ce qui touche notamment la conception, la traduction et la publication.

Les directeurs d'Unité de gestion / DUG et les gestionnaires de Centre de services définiront

ensemble le rôle du personnel des Centres de services, de même que les responsabilités qui incomberont à chacun, dans le cadre de chaque processus de planification.

3.5 BUREAU NATIONAL

Le Bureau national est responsable des aspects suivants des programmes de planification :

- effectuer une revue multi-fonctionnelle et attester/approuver les différents produits de planification, notamment les LDPG, documents d'orientation, énoncés d'intégrité écologique et commémorative et plans directeurs;
- faire approuver les plans directeurs par le ministre et les soumettre au Parlement;
- informer régulièrement le cabinet du ministre quant à l'état d'avancement des initiatives de planification à l'échelle des réseaux; examiner tous les enjeux (notamment ceux dont font état les documents d'orientation (voir 5.2) et l'informer quand les plans directeurs seront soumis à l'approbation ministérielle.

Les directeurs généraux des parcs nationaux et des lieux historiques nationaux respectivement, au Bureau national, de même que les directeurs d'unités de gestion, confirmeront que les plans qui ont été soumis à leur examen :

- sont conformes aux exigences énoncées dans le Guide de planification pour l'élaboration des plans directeurs à Parcs Canada;
- sont conformes aux dispositions des lois, des politiques, de la réglementation et des directives en vigueur;
- sont conformes aux orientations données par le ministre et/ou le directeur général de Parcs Canada;
- répondent aux questions soulevées dans le document d'orientation;
- respectent les ententes relatives à l'établissement d'aires patrimoniales protégées et les ententes sur les revendications territoriales;
- tiennent compte de l'orientation relative à la préservation ou au rétablissement de l'intégrité écologique (parcs nationaux) et de l'intégrité commémorative (lieux historiques nationaux) ou à l'utilisation durable au plan écologique (aires marines nationales de conservation); et
- comprennent des énoncés relatifs au rôle du parc national, du lieu historique national ou de l'aire marine nationale de conservation dans leur réseau respectif.

Dans son examen des plans directeurs, le Bureau national s'occupera principalement de vérifier la conformité à la politique, aux lois et autres documents pertinents plutôt qu'à tenter de déterminer si on a proposé ou non la meilleure solution possible à un problème. C'est au DUG /directeur / régisseur qu'il incombe d'évaluer la meilleure façon de régler les situations propres à chaque aire patrimoniale protégée. Le personnel du Bureau national accordera une attention particulière aux mesures susceptibles de créer des précédents pour Parcs Canada.

Les protocoles d'examen des produits de planification de gestion par le Bureau national sont les suivants :

- les documents de planification relatifs aux parcs nationaux ou aux aires marines nationales de conservation qui sont soumis à l'examen du Bureau national doivent être adressés au directeur, Politique et législation, Direction générale des parcs nationaux (les documents à transmettre comprennent les énoncés d'intégrité écologique, les lignes directrices provisoires de gestion, les documents d'orientation et les plans directeurs);
- les documents de planification relatifs aux lieux historiques nationaux doivent être acheminés au directeur, Développement du réseau, Direction générale des lieux historiques nationaux.
- les directeurs concernés coordonneront le processus d'examen par le Bureau national comme il convient, y compris de faire signer, s'il y a lieu, les documents de planification par le directeur général concerné et le directeur général de Parcs Canada (voir figure 1). Le directeur général, Stratégie et Plans, participera au processus dans la mesure où des considérations ou des questions d'ordre budgétaire significatives et relevant de sa compétence pourraient entrer en ligne de compte;
- le personnel des directions sera quant à lui appelé coordonner l'examen des documents qui lui parviennent et à soumettre leurs commentaires, lesquels seront ensuite présentés à l'approbation des directeurs. Le Bureau national transmettra ces commentaires au directeur concerné. Le délai de transmission des commentaires devra être confirmé avec le DUG, à la date de réception du document soumis à l'examen du Bureau national (habituellement dans les 20 jours ouvrables, à moins de dispositions différentes négociées lors de la réception). Dans certains cas, si un complément d'information se révélait nécessaire, étape qui exigerait des rencontres avec le directeur ou avec le planificateur, des modifications pourraient devoir être apportées à cet échéancier.

En somme, il importe que tous les éléments de l'organisation travaillent en étroite collaboration à l'élaboration des plans directeurs, composant ainsi une équipe élargie - le personnel oeuvrant au niveau du terrain, les Centres de services impliqués et le Bureau national. Cette approche préconise la participation de toutes les parties concernées au tout début du processus d'élaboration des plans directeurs afin de sauver du temps et d'obtenir le meilleur produit possible.

FIGURE 1. SIGNATURES REQUISES POUR LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

Documents	Recommandation officielle	Approbation
Énoncé d'intégrité commémorative (ÉIC)	DUG / Directeur / Régisseur	DG, Lieux historiques nationaux
Énoncé d'intégrité écologique (ÉIÉ)	DUG / Directeur / Régisseur	Directeur exécutif, Intégrité écologique, s'il s'agit d'un ÉIÉ intérimaire produit avant le plan directeur
Lignes directrices provisoires de gestion des parcs nationaux (LDPG) (facultatives)	Conseil de gestion / Comité consultatif DUG / Directeur / Régisseur DG, Est, ou Ouest et Nord du Canada	DG, Parcs nationaux
Document d'orientation	Conseil de gestion / Comité consultatif DUG / Directeur / Régisseur DG, Est, ou Ouest et Nord du Canada DG, Parcs nationaux et/ou DG, Lieux historiques nationaux	DG, Parcs Canada
Plan directeur	Conseil de gestion / Comité consultatif DUG / Directeur / Régisseur DG, Est ou Ouest et Nord du Canada DG, Parcs nationaux et/ou DG, Lieux historiques nationaux DG Parcs Canada	Ministre

4. LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES PLANS DIRECTEURS

Le déroulement du processus pourra varier selon l'éventail des caractéristiques propres à chacune des aires patrimoniales protégées. Le présent Guide n'a pas été conçu pour définir le programme de planification s'appliquant à tel parc ou à tel lieu historique; cette tâche doit être accomplie par des planificateurs professionnels, les directeurs des unités de gestion et le personnel sur le terrain, et le programme défini doit être approuvé dans un document d'orientation. Le but de ce Guide est plutôt d'exposer les exigences et les attentes relatives aux produits de planification de même que les étapes du processus d'approbation de ces produits. En d'autres termes, le présent document fixe des orientations sur les éléments qui doivent composer les plans directeurs; il ne décrit pas le processus qui doit aboutir à un plan directeur.

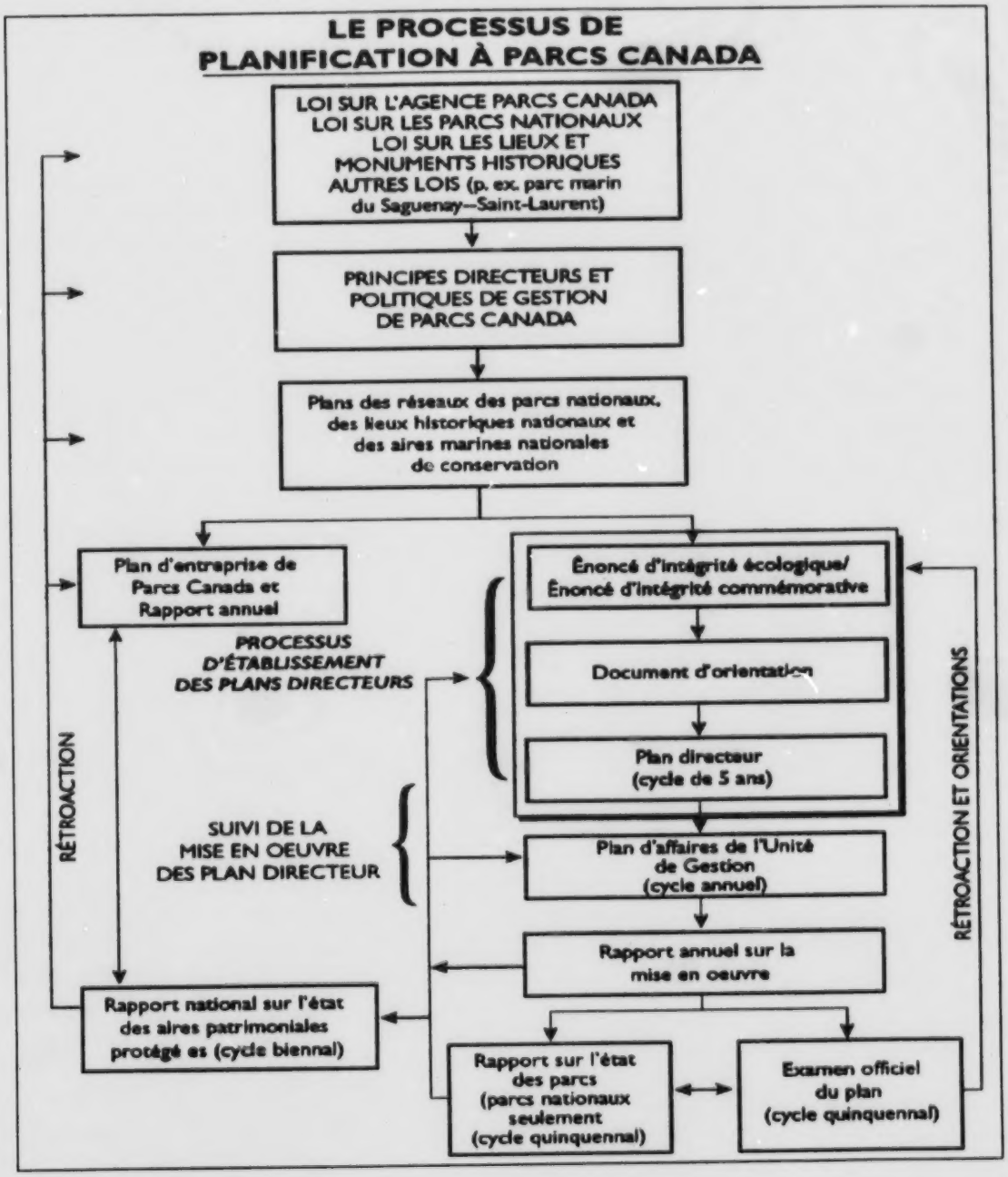
Il existe toutefois plusieurs exigences communes s'appliquant à la planification des aires patrimoniales protégées, exigences dont traite précisément le présent chapitre du Guide. Les chapitres suivants exposeront les exigences en matière de planification qui s'appliquent respectivement aux différentes catégories d'aires patrimoniales protégées.

4.1 LIENS ENTRE LES DOCUMENTS CLÉS

La Figure 2 schématise les liens qui existent entre les documents clés qui influent sur les plans directeurs de Parcs Canada ou qui en découlent. Pour chacune des aires patrimoniales protégées, le plan directeur constitue le document principal d'imputabilité envers le public. Le plan d'affaires de l'Unité de gestion énonce la stratégie de mise en oeuvre du plan directeur et détermine l'affectation des ressources en conformité avec les priorités exposées dans ce plan. De plus, chaque parc national produira tous les cinq ans un Rapport sur l'état du parc, dans lequel la priorité ira à l'intégrité écologique (voir section 4.3 pour un complément d'information sur ces deux étapes de reddition de comptes). Le Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées, produit tous les deux ans, donnera une vue d'ensemble de l'état du réseau et des résultats de la planification des parcs et lieux (le Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées était auparavant intitulé Rapport sur l'état des parcs).

Plusieurs éléments importants doivent être utilisés comme base pour la préparation des ÉIC ou des ÉIÉ . Ces éléments devront être continuellement mis à jour au fur et à mesure que l'information sera disponible (par exemple, les inventaires de ressources naturelles et culturelles, la description et l'analyse des ressources, etc.). Ces activités importantes n'apparaissent pas dans la Figure 2, bien qu'elles constituent une composante intégrante du processus de planification.

FIGURE 2. LE PROCESSUS DE PLANIFICATION À PARCS CANADA



Les principes applicables aux documents de planification sont les suivants :

- chacun d'eux doit être établi dans un but bien précis;
- les documents doivent tous s'harmoniser; leur articulation doit être claire même si les principaux documents de planification sont soumis à des cycles de production de rapport différents;
- les documents doivent avoir le même format, autant que possible (pour faciliter leur intégration).

Le lien entre les plans directeurs et les plans d'affaires est crucial, puisque le plan d'affaires est le document de mise en oeuvre clé de l'orientation définie dans le plan directeur. Les plans directeurs définissent une vision claire, des objectifs réalistes, réalisables et vérifiables, et sont assortis de mesures précises qui contribuent à la réalisation des objectifs. Ces mesures doivent d'ailleurs être réitérées dans le plan d'affaires des unités de gestion. Le plan directeur renfermera une liste sommaire des mesures prévues, liste dont l'objet sera d'aider à préciser les liens entre le plan directeur et le plan d'affaires, et à exercer un suivi des résultats. Cette liste servira en outre d'outil de base pour assurer un suivi de l'exécution du plan et en rendre compte.

Aucune mesure ou investissement prévu dans le plan d'affaires ne sauraient aller à l'encontre de l'orientation définie dans le plan directeur, et le DUG devra veiller à ce que les investissements reflètent les priorités et l'ordonnancement des mesures prévues dans le plan directeur.

4.2 DURÉE DU PROCESSUS DE PLANIFICATION

Il n'existe pas d'exigence ferme quant au temps qu'il faut consacrer à l'élaboration d'un plan directeur, ni à l'exécution de l'examen quinquennal du plan, car chaque cas sera différent, selon le contexte, la complexité des questions et des enjeux à examiner ainsi que les ressources humaines et financières que l'on pourra consacrer à l'exercice. Les échéances à observer pour chaque processus seront déterminées à l'étape de l'orientation, puis rajustées au besoin. Il incombera toutefois au DUG /directeur / régisseur, en collaboration avec les professionnels du Centre de services concerné et du Bureau national, de veiller à ce que le processus se déroule le plus rondement et le plus efficacement possible.

Dans le cas des parcs nationaux et des lieux historiques nationaux gérés en coopération, l'obligation de collaborer étroitement avec un ou plusieurs organismes influera généralement sur la durée du processus de planification.

L'obligation légale de produire un plan directeur dans les cinq ans suivant l'établissement d'un parc, d'un lieu ou d'une aire marine (à l'exception du parc marin du Saguenay —Saint-Laurent, dont le plan doit être soumis à un examen tous les sept ans) sera un facteur important à prendre en considération pour déterminer le temps requis pour élaborer le plan.

Le processus d'élaboration des plans directeurs proposé dans le document d'orientation débutera

à compter de l'approbation du document d'orientation, et prendra fin lorsque le Directeur général de Parcs Canada aura approuvé l'ébauche du plan. Il va sans dire que le temps additionnel requis pour la réalisation des étapes subséquentes d'approbation ministérielle et de dépôt au Parlement sera en dehors du contrôle du DUG /directeur / régisseur et du planificateur.

4.3 SUIVI ANNUEL DES PLANS DIRECTEURS ET RAPPORTS

C'est aux DUG / directeurs / régisseurs qu'il incombera d'assurer le suivi de la mise en oeuvre des plans, de rendre compte des progrès et de modifier, au besoin, les priorités et les mesures prévues, par le biais du plan d'affaires annuel. Les DUG /directeurs / régisseurs devront par conséquent évaluer les progrès accomplis chaque année, selon le cycle des plans d'affaires.

L'exercice annuel d'évaluation ne saurait être mené exclusivement par le personnel de Parcs Canada. Les DUG / directeurs / régisseurs devront régulièrement mettre à contribution les gestionnaires impliqués dans la gestion conjointe et les principaux intervenants lors de l'évaluation de la mise en oeuvre des plans directeurs. Mettre le public à contribution une fois tous les cinq ans, à l'occasion de l'examen officiel des plans, ne saurait suffire.

Dans le cas des parcs nationaux :

- *Le Plan d'action de la ministre en réponse au Rapport de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada* stipule que chaque parc national fera l'objet d'un rapport annuel sur la mise en oeuvre du plan directeur;
- un mécanisme d'imputabilité de base sera requis, à la fois comme élément d'apport au plan d'affaires et au Rapport annuel sur le plan d'affaires, mais aussi pour rendre compte au public des progrès réalisés dans la mise en oeuvre du plan directeur; en fait, ces exigences pourraient être combinées en un seul produit;
- le mécanisme d'imputabilité minimal consistera en un tableau de quelques pages énumérant les principales mesures que prévoit le plan directeur et accompagné d'observations sur les progrès réalisés, sur la façon dont le personnel prévoit mettre de l'avant les mesures qui n'ont pas encore été amorcées, et dans quel délai il compte le faire;
- c'est au DUG /directeur / régisseur qu'il reviendra de déterminer l'ampleur et la forme que prendra l'examen public annuel des plans du parc national (les possibilités vont du « forum » public, comme le forum de deux jours qu'organise le personnel de Banff chaque année, à des séances auxquelles seront conviés des groupes clés, en passant par le simple ajout d'un point à l'ordre du jour d'autres réunions déjà prévues, ou à faire le point sur la situation dans un bulletin. Le niveau d'intérêt manifesté par le public et le type de questions à examiner, par exemple l'utilisation et la gestion des terres, dicteront la conduite à suivre à cet égard. Les deux dernières démarches « minimales » seront peut-être les seules à être à la portée de certaines unités de gestion qui disposent d'une capacité très limitée d'assumer des responsabilités additionnelles);

- la question des documents publics à produire pour rendre compte des résultats annuels sera laissée à la discrétion du DUG / directeur / régisseur, et dépendra de la démarche d'ensemble pour laquelle on optera (à titre d'exemple, le tableau mentionné précédemment pourra être présenté à l'occasion de réunions; on pourra aussi produire un résumé d'une page ou deux qui servira de base aux discussions);
- il ne sera pas obligatoire de soumettre un rapport annuel sur la mise en application du plan à l'examen ou à l'approbation du Bureau national.

Dans le cas des lieux historiques nationaux :

- un mécanisme annuel d'imputabilité de base sera requis, à la fois comme élément d'apport au plan d'affaires et au Rapport annuel sur le plan d'affaires, mais aussi pour rendre compte au public des progrès réalisés dans la mise en oeuvre du plan directeur; en fait, ces exigences pourraient être combinées en un seul produit;
- un tableau indiquant l'état d'avancement des principales mesures mises en oeuvre à ce jour, et la façon dont le personnel prévoit mettre de l'avant les mesures qui n'ont pas encore été amorcées, et dans quel délai il compte le faire (la liste des mesures clés dont il faudra rendre compte figurera dans un tableau intégré au plan directeur) devra être préparé sur une base annuelle;
- c'est au DUG /directeur / régisseur qu'il reviendra de déterminer l'ampleur et la forme que prendra l'exercice de communication publique entourant ce rapport annuel (les possibilités vont d'une rencontre avec les principaux intervenants au simple ajout d'un point à l'ordre du jour de réunions déjà prévues, ou à insérer dans les bulletins destinés au public). Le degré d'intérêt manifesté par le public et la nature des mesures envisagées auront une incidence sur le choix de la démarche; et
- une copie du rapport annuel devra être fournie au DG - Est / DG Ouest et Nord, au DG - DGLHN et au DG - Stratégie et plans, à des fins d'information. Il ne sera pas obligatoire de soumettre un rapport annuel à l'examen ou à l'approbation du Bureau national.

Les consultations régulières au sujet des plans directeurs n'ont pas pour objet de mener à des modifications en bonne et due forme des plans (puisque les modifications officielles requièrent l'approbation du ministre et doivent être soumises au Parlement); toutefois, il est normal que l'on doive rajuster les priorités relatives à l'application des orientations du plan et des mesures que celui-ci prévoit. Les changements qui résulteront de cette opération devront être intégrés dans les plans d'affaires annuels, lesquels devront aussi prévoir leur mise en oeuvre. L'expérience aidant, les stratégies de mise en oeuvre des plans directeurs gagneront en efficacité. Dans de rares occasions, il est possible que le processus d'évaluation annuelle fasse ressortir un problème important et la nécessité de modifier le plan avant l'étape de l'examen quinquennal officiel. Le cas échéant, il faudra alors s'adresser au ministre pour demander la modification du plan (voir 4.4 ci-après pour un complément d'information sur la modifications des plans).

Les exigences relatives au Rapport quinquennal sur l'état du parc pour les parcs nationaux sont

exposées au chapitre 7, qui porte sur le processus d'élaboration des plans directeurs pour les parcs nationaux.

Cette démarche de suivi de la mise en oeuvre des plans, d'évaluation des résultats et d'adaptation du processus à la lumière des résultats, illustre bien le concept de gestion adaptée. Il importe en effet de veiller à ce que les plans soient conçus de façon à leur donner une flexibilité permettant d'apporter les ajustements nécessaires en fonction des nouvelles connaissances acquises.

4.4 EXAMEN QUINQUENNAL DES PLANS DIRECTEURS

La législation exige que les plans directeurs soient passés en revue tous les cinq ans et que les propositions de changement soient soumises au Parlement, à une exception près : le parc marin du Saguenay — Saint-Laurent, dont le plan doit être soumis à un examen tous les sept ans.

L'examen du plan quinquennal commence par l'étude par le personnel de Parcs Canada (avec les autres parties concernées, dans le cas d'aires patrimoniales protégées gérées en coopération) de l'état de la mise en oeuvre du plan en vigueur. Dans le cas des parcs nationaux, ce travail sera accompli en grande partie lors de la préparation du Rapport sur l'état du parc décrit en 7.4. Le personnel de Parcs Canada déterminera si le plan demeure approprié, auquel cas aucune mesure supplémentaire ne sera nécessaire si ce n'est d'en informer les principaux intervenants concernés, ou si - ce qui est habituellement le cas - il faudra entamer un processus de révision et de mise à jour, assorti de consultations publiques. Dans le contexte d'aujourd'hui, où le cadre physique et social évolue rapidement, il est à prévoir que les plans devront normalement subir des modifications après cinq ans.

Bien que le plan doive être examiné en entier, les principaux éléments qui demanderont une attention particulière lors de cet examen sont les suivants :

- les questions et les perspectives liées à l'intégrité écologique ou commémorative;
- les questions et les perspectives liées à l'utilisation des ressources par les utilisateurs des parcs et lieux;
- le succès des activités d'interprétation et de communication;
- les questions autochtones.

Un facteur additionnel à prendre en considération pour les parcs nationaux sera celui de :

- l'obligation de modifier le zonage (dans certaines cas, du fait de l'intention de constituer une réserve intégrale).

Généralement, la révision du plan devra être assortie de consultations publiques :

- lorsque le plan ne fait pas ressortir pleinement l'importance fondamentale de l'intégrité

écologique et/ou commémorative;

- lorsqu'une nouvelle loi importante est entrée en vigueur (loi touchant Parcs Canada, loi concernant une revendication territoriale) et que celle-ci a des répercussions directes sur la région;
- lorsque l'évolution des circonstances (modification d'une politique ou de l'environnement externe, par exemple) remet en question des objectifs importants du plan;
- lorsqu'on découvre que des ressources patrimoniales ou un écosystème font face à de nouveaux facteurs d'agression ou à de nouveaux dangers;
- lorsque les habitudes de fréquentation, l'utilisation des espaces par les visiteurs et les moyens d'accès ont été modifiés d'une manière importante, ou que l'on constate la nécessité de services, d'installations et d'activités;
- lorsque des orientations mieux adaptées aux besoins s'imposent; et
- en cas de proposition ou de révision à la désignation de réserves intégrales.

Lorsque des révisions au plan seront requises, et qu'il faudra élargir le processus d'examen de façon à inclure des consultations publiques, la nature du processus d'élaboration des plans directeurs sera exposée dans un document d'orientation approuvé par le directeur général de Parcs Canada (voir section 5.0).

Si le DUG / directeur / régisseur détermine que le plan actuel demeure valable et qu'il n'est pas nécessaire d'entamer un processus d'examen public du plan, il devra en informer par écrit les directeurs généraux de l'Est ou de l'Ouest et du Nord, ainsi que les directeurs généraux des parcs nationaux et/ou des lieux historiques nationaux. Il n'est pas nécessaire de soumettre de nouveau au Parlement des plans inchangés.

Il n'existe pas d'exigences précises relativement à un rapport officiel ayant pour but de décrire les résultats de l'examen quinquennal du plan mené à l'interne - c'est-à-dire une marche à suivre précise pour déterminer si le plan actuel peut demeurer inchangé, ou s'il faut associer le public à un examen quinquennal approfondi - mais il sera tout de même utile de préparer un bref résumé, pour référence.

Afin de respecter l'obligation légale de passer en revue les plans tous les cinq ans, il est recommandé d'amorcer l'exercice avant ou au bout de quatre ans après l'approbation du plan directeur par le ministre. On disposera ainsi d'une période d'un an pour planifier l'examen et produire un plan modifié qui pourra être soumis au ministre, dans les cas où des modifications sont nécessaires.

En cette matière, il n'existe pas de critères officiels en fonction desquels on pourrait déterminer ce qui constitue un changement d'orientation assez important pour être considéré comme une « modification » d'un plan directeur; c'est une question de jugement qui devra être considérée par le directeur, en consultation avec les directeurs généraux, Est du Canada et Ouest et Nord du Canada, et du Bureau national en cas d'incertitude. Comme l'indique clairement les *Principes directeurs et des politiques de gestion de Parcs Canada* (politique 2.2.2), tout changement au

zonage constitue un amendement majeur au plan directeur.

La modification pourra consister à remplacer une page du plan par une autre, ou une section par sa version mise à jour. Dans des cas semblables, le plan ne sera pas « approuvé de nouveau »; il suffira que le ministre signe le modificatif pour que le document soit considéré comme ayant été modifié, suivi du dépôt de la modification au Parlement. C'est vraisemblablement le processus auquel on s'en remettra pour modifier un plan avant l'échéance quinquennale, contrairement à l'examen quinquennal cyclique auquel on procédera lorsque des changements plus importants interviendront.

5. DOCUMENT D'ORIENTATION

5.1 OBJET

Le document d'orientation, qu'il faut préparer pour tous les plans directeurs et leur révision subséquente, sert à déterminer l'étendue ou les paramètres du programme de planification qu'il faut mettre en oeuvre et faire approuver par le directeur général de Parcs Canada. Les destinataires du document d'orientation sont les gestionnaires de Parcs Canada, de même que les autres parties concernées qui, avec Parcs Canada, sont responsables de la préparation d'un plan directeur, incluant les entités mentionnées dans les accords de revendications territoriales ou d'établissement des aires patrimoniales protégées, ou, dans certains cas, un gestionnaire de tierce partie pour les lieux historiques nationaux.

Le document d'orientation sera fondé sur les résultats de la révision du plan directeur précédent (voir 4.4), et plus spécifiquement, pour les parcs nationaux, sur le Rapport sur l'état du parc (qui rend compte de l'état de l'écosystème du parc et donne une indication claire des enjeux de nature écologique à examiner (voir 7.4), ainsi que sur le Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées, lequel fournit des informations sur l'état de l'intégrité commémorative pour les lieux historiques nationaux.

Dans le cas de la révision d'un plan directeur, il arrive qu'un exercice de révision soit plus limité - ce qui sera le cas si l'on envisage simplement une modification bien précise à apporter au plan. En pareil cas, il ne sera pas nécessaire de se plier à l'ensemble du processus relatif au document d'orientation et à toutes ses exigences.

Le document d'orientation se veut un rapport interne et par conséquent, n'est pas destiné au public. Une fois le document d'orientation approuvé, le processus de planification à entreprendre sera généralement rendu publique par voie de communiqué et/ou de bulletin. Dans certains cas, le ministre ou un député fédéral de la région concernée pourra annoncer lui-même le lancement du programme de planification. Les dispositions à cet égard seront déterminées à l'étape de l'approbation du document d'orientation par le directeur général de Parcs Canada. Par souci de courtoisie, il conviendra d'informer les représentants politiques locaux du lancement d'un programme de planification.

Lorsqu'il signe la page des recommandations du document d'orientation, le directeur confirme que la teneur des principaux enjeux en présence, qui sont connus dès le lancement du processus, a été communiquée à la haute direction et que l'élaboration du plan directeur se déroulera selon les paramètres définis.

5.2 REVUE ET APPROBATION

Les directeurs généraux, Est et Ouest et Nord du Canada, ont un rôle clé à jouer dans le processus d'orientation, du fait qu'il leur incombe de signaler au directeur général de Parcs Canada les enjeux qui requièrent l'attention du ministre et de coordonner la préparation des documents d'information qu'il faudra utiliser pour solliciter son avis. Il leur incombe en outre d'obtenir l'appui ou la « signature » des directeurs généraux des lieux historiques nationaux et/ou des parcs nationaux à l'égard du processus de planification proposé, mais aussi de porter à l'attention du Comité des finances de Parcs Canada les cas où des investissements nouveaux devront s'ajouter à ceux que l'Unité de gestion s'attend à devoir absorber dans son plan d'affaires. Le cas échéant, le document d'orientation devra préciser qu'une «analyse de rentabilité » sera préparée.

Lorsqu'il soumet le document à l'approbation du directeur général de Parcs Canada, le directeur général concerné (Est ou Ouest et Nord du Canada), de même que le directeur général, Lieux historiques nationaux et/ou Parcs nationaux, confirment que le document reflète leur perception des enjeux qui touchent l'aire patrimoniale concernée et qu'il est conforme aux exigences des lois et politiques en vigueur ainsi que du présent Guide.

La section 3.5 du Guide fait état des attentes générales relatives à l'examen du document d'orientation par le Bureau national, dont la revue portera sur :

- la conformité du document aux échéanciers prévus par la loi;
- l'intention de pallier aux menaces dont le Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées fait mention;
- les considérations et/ou précédents politiques ou nationaux; et
- la situation en ce qui concerne l'ÉIÉ et l'ÉIC et les références à ces derniers.

Le personnel du Bureau national devrait, dans la mesure du possible, être mis à contribution dans l'élaboration des documents d'orientation de façon à s'assurer que le processus de l'examen final se déroule rondement et ne donne lieu à aucune surprise.

C'est le directeur général de Parcs Canada qui approuve le document d'orientation. Si le document fait ressortir des enjeux particuliers ou des préoccupations importantes, le DG de Parcs Canada pourra discuter de la question avec le ministre, avant d'approuver le document. Les enjeux pouvant justifier d'être portés à l'attention du ministre sont généralement ceux qui concernent une remise en question des politiques, de projets pouvant donner lieu à des engagements financiers substantiels, ceux qui peuvent intéresser plus particulièrement le ministre ou encore qui sont susceptibles de susciter un intérêt considérable auprès des médias. Il est possible par ailleurs que le directeur général de Parcs Canada veuille obtenir l'appui du ministre à l'égard des conclusions possibles du processus de planification, avant même d'entamer des consultations publiques et ce, afin d'éviter que le ministre ne soit éventuellement placé dans une position délicate.

Lorsqu'on anticipe que le directeur général de Parcs Canada voudra discuter de l'élaboration

d'un plan directeur avec le ministre, une note d'information pertinente, accompagnant le document d'orientation, devra être soumise par les directeurs généraux, Est ou Ouest et Nord du Canada.

Le document d'orientation devra être approuvé avant d'entamer l'étape des consultations.

5.3 CONTENU DU DOCUMENT D'ORIENTATION

Le document d'orientation ne devrait compter que quelques pages.

Contexte de l'exercice de planification

Y a-t-il un conseil de gestion et quel est son rôle? (Les gestionnaires participant à la gestion conjointe joueront un rôle dans la « détermination de l'envergure » du processus et dans la recommandation portant sur l'approbation du document par le DG de Parcs Canada.) Le plan se limite-t-il à une seule aire patrimoniale ou à plusieurs? Le plan à élaborer a-t-il été précédé d'au moins un autre plan? Dans l'affirmative, quel était l'état d'avancement de ce plan? (Faire part de toutes les conclusions importantes qui ressortent de l'évaluation du plan existant.) Il conviendra en outre de souligner tous les « acquis » dont font mention l'entente de création du parc /aire marine ou l'accord d'acquisition du lieu historique faisant l'objet du plan ou tout accord pertinent sur une revendication territoriale.

Questions relatives à l'intégrité commémorative et écologique

Il faudra inclure des références à l'ÉIÉ ou à l'ÉIC, décrire les questions ou enjeux relatifs à l'IÉ/IC dont il faudra traiter pour favoriser l'appui au plan; dans le cas d'un parc national, le Rapport sur l'état du parc fera ressortir ces divers éléments.

Questions qui pourraient soulever une controverse

Il faudra prévoir et décrire les questions ou enjeux qui pourraient soulever une controverse parmi le public ou les intervenants concernés, ou qui pourraient faire obstacle aux politiques nationales (s'il y a lieu de demander l'avis du ministre sur ces questions avant d'entamer le processus de planification, on le fera au moyen de la note d'information mentionnée précédemment).

Identification des facteurs de stress

On fera mention des impacts sur l'état de l'aire patrimoniale protégée concernée en utilisant le Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées, tout en certifiant que le futur plan directeur traitera de la question des facteurs de stress identifiés.

Programme de participation du public

On décrira ici en termes généraux la teneur du programme proposé.

Durée de l'exercice de planification

On précisera le temps requis pour mener l'exercice de planification à terme.

Questions liées au mandat ou questions financières

Le document confirmera que la mise en oeuvre des orientations du plan directeur ne nécessitera vraisemblablement aucune demande de ressources financières supplémentaires ou, dans l'éventualité contraire, précisera que ces enjeux seront abordés. Les enjeux liés au mandat ou les enjeux de nature financière devront être clairement identifiés et des orientations spécifiques devront être données quant à la disponibilité des ressources nécessaires pour les résoudre, par voie de note d'information complémentaire au directeur général de Parcs Canada.

Bien que facultatifs, des termes de références (modalités) encadrant l'exercice de planification seront souvent élaborés séparément du document d'orientation et seront approuvés par le directeur de l'Unité de gestion / directeur / régisseur. Ces termes de références exposeront de manière plus détaillée la composition de l'équipe de planification, de même que les responsabilités spécifiques de ses membres, la nature des enjeux à traiter, les dispositions relatives au processus de planification, le calendrier de l'exercice ainsi que le budget à prévoir. Les termes de références seront considérés comme un document interne, dont l'objet est de préciser la nature des rapports entre les membres de l'équipe de planification, de l'appui que les Centres de services et le Bureau national seront appelés à donner et des attentes relatives aux échéances et au budget.

6. PLANS DIRECTEURS DES LIEUX HISTORIQUES NATIONAUX

6.1 INTRODUCTION

La *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, promulguée en 1998, confère à Parcs Canada le mandat d'assurer l'intégrité commémorative des lieux historiques nationaux. La Loi stipule en outre que dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur, ou à partir de la date à laquelle Parcs Canada devient responsable d'un lieu historique national désigné, Parcs Canada présentera au ministre un plan directeur pour ce lieu et que ce dernier sera déposé au Parlement. La Loi dit encore que le ministre devra examiner le plan directeur du lieu historique national tous les cinq ans et veiller à ce que les modifications au plan soient déposées devant chaque chambre du Parlement.

L'objectif des plans directeurs pour les lieux historiques nationaux est d'assurer leur intégrité commémorative, notamment par l'application des principes et méthodes de gestion des ressources culturelles. En conformité avec leur objectif premier, les plans directeurs guident en outre la mise en place des possibilités de découvrir et d'apprécier le lieu historique national. La protection et la mise en valeur sont primordiales, car sans protection, il n'y aurait pas de lieu historique national à apprécier, et sans mise en valeur, il ne serait pas possible de comprendre les raisons pour lesquelles le lieu est important dans notre histoire et, conséquemment, important pour tous les Canadiennes et les Canadiens.

La notion d'intégrité commémorative fait référence à la saine condition et à l'intégrité d'un lieu historique national. On considère que l'intégrité commémorative d'un lieu historique national est assurée lorsque les ressources qui symbolisent ou caractérisent son importance ne sont pas menacées, lorsque les éléments qui lui confèrent son importance historique sont communiqués efficacement au public et que les valeurs patrimoniales du lieu, y compris celles qui ne sont pas liées à son importance nationale, sont respectées par tous ceux dont les décisions ou les interventions ont une incidence sur le lieu.

Une planification efficace détermine les moyens à mettre en oeuvre pour protéger et mettre en valeur les ressources culturelles et naturelles. Les activités de planification découlent des objectifs stratégiques et en observent les principes. Par ces activités, Parcs Canada s'assure de mettre en place les éléments d'une saine gestion des ressources culturelles dans tous ses systèmes et processus. La gestion des ressources culturelles prévoit des mesures spécifiques de gestion des ressources naturelles situées dans les lieux historiques nationaux.

Le choix de l'orientation à long terme en matière de gestion des ressources culturelles et naturelles et des activités qui conviennent à un lieu donné se font par le biais de l'élaboration du plan directeur. Le plan directeur d'un lieu historique national sera fondé sur l'objectif de commémoration qui a présidé à la désignation du lieu. Le respect de ces exigences permettra à Parcs Canada d'atteindre l'objectif que lui impose la Loi de produire des plans directeurs à jour pour tous les lieux historiques nationaux que l'Agence administre, et de réévaluer ces plans à

tous les cinq ans.

6.2 POUR QUELS LIEUX HISTORIQUES NATIONAUX FAUT-IL ÉLABORER UN PLAN DIRECTEUR?

L'orientation exposée dans le présent chapitre s'applique également aux lieux historiques nationaux administrés par Parcs Canada, y compris aux canaux historiques, aux lieux historiques exploités par des tiers et aux lieux historiques nationaux situés dans un parc national. Le choix de préparer *un seul plan directeur* pour *plusieurs* lieux historiques nationaux liés par leur thématique commune ou par la géographie ou de préparer un plan directeur pour un parc national ainsi que pour les lieux historiques nationaux situés dans le même parc ou encore de produire des plans séparés pour chaque entité reviendra au directeur de l'Unité de gestion (DUG) concernée. Dans chacun de ces cas, le plan directeur doit indiquer clairement, en couverture, le nom de toutes les aires patrimoniales protégées sur lesquelles porte le plan directeur.

L'orientation énoncée dans la présente ligne directrice n'est pas censée s'appliquer à tous les autres lieux nationaux appartenant à la « famille des lieux historiques nationaux » (y compris ceux qui participent au Programme à frais partagés des lieux historiques nationaux du Canada). Les lieux historiques nationaux qui ne sont pas administrés par Parcs Canada peuvent choisir d'adopter une démarche similaire. Cependant, les exigences, les obligations redditionnelles et les approbations prévues dans la présente ligne directrice s'appliquent seulement aux lieux historiques dont Parcs Canada assume la responsabilité directe d'assurer leur intégrité commémorative.

6.3 IMPORTANCE FONDAMENTALE DE L'ÉNONCÉ D'INTÉGRITÉ COMMÉMORATIVE DANS LE PLAN DIRECTEUR

Assurer l'intégrité commémorative est l'objectif principal du plan directeur d'un lieu historique national. L'énoncé d'intégrité commémorative (ÉIC) est l'analyse de ce qui constitue l'état désiré de l'intégrité commémorative pour un lieu historique donné; il s'agit donc d'un élément fondamental de tout plan directeur.

Chaque lieu historique national doit être doté d'un énoncé d'intégrité commémorative approuvé avant d'obtenir l'approbation de son plan directeur. Pour plus de détails sur la préparation des ÉIC, veuillez consulter l'Annexe 3 du présent Guide.

L'énoncé d'intégrité commémorative permet d'identifier les éléments fondamentaux d'un lieu historique national et de comprendre pourquoi ces éléments sont importants. De plus, par le biais d'objectifs, l'ÉIC identifie les conditions à respecter afin d'éviter que les ressources soient détériorées, de faire en sorte que les messages d'importance nationale soient communiqués et que les valeurs patrimoniales du lieu soient respectées.

Les considérations liées à l'atteinte ou au maintien de l'intégrité commémorative doivent être intégrées tout au long du plan directeur, et non être confinées dans un seul chapitre intitulé "Énoncé d'intégrité commémorative". L'information fournie par l'ÉIC et sa structure fournissent le fondement/cadre à partir duquel sera développé le plan directeur. Par exemple, le contenu de la section intitulée "Analyse de la situation actuelle", en ce qui a trait aux ressources clés et aux messages pour le lieu historique, sera développé à la lumière de l'ÉIC et de ses objectifs. De plus, les orientations et les mesures de gestion seront développées en se basant sur les conclusions de la section "Analyse de la situation actuelle".

Certaines orientations et mesures de gestion du plan auront parfois un impact à la fois sur l'intégrité commémorative de même que sur les services aux visiteurs et autres opérations du lieu historique. Dans ce cas, il conviendra de traiter de toutes les mesures de gestion dans une seule section afin d'éviter les répétitions. Néanmoins, il est primordial que les mesures visant à préserver l'intégrité commémorative du lieu soient clairement définies.

6.4 CONTENU DU PLAN DIRECTEUR D'UN LIEU HISTORIQUE NATIONAL

Afin de simplifier le processus de planification, les exigences aux fins de certification des plans directeurs sont présentées dans le tableau ci-dessous (colonne de gauche). Les consignes à observer sont présentées dans la colonne de droite. Les exigences pour fin de certification sont les exigences minimales qui doivent être rencontrées; cependant, le niveau de détail et l'étendue de la consultation dépendra de la nature du lieu et de la complexité des enjeux à être examinés. Des consignes pour rationaliser la préparation des plans directeurs sont présentées dans la colonne de droite.

SOMMAIRE : CONTENU DU PLAN DIRECTEUR D'UN LIEU HISTORIQUE NATIONAL

1. AVANT-PROPOS
2. RECOMMANDATION
3. INTRODUCTION
4. IMPORTANCE DU LIEU HISTORIQUE NATIONAL DANS LE RÉSEAU DES LIEUX HISTORIQUES NATIONAUX
5. INTÉGRITÉ COMMÉMORATIVE
6. ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE
7. VISION
8. ORIENTATIONS ET MESURES DE GESTION
9. COLLABORATION EXTERNE ET PARTICIPATION DU PUBLIC
10. MISE EN OEUVRE DU PLAN
11. RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL
12. ANNEXES

Le tableau qui suit donne un aperçu des principaux éléments d'un plan directeur d'un lieu historique national.

AVANT-PROPOS ET RECOMMANDATION DE PARCS CANADA	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ Avant-propos du ministre ▸ Page de recommandation en faveur de l'approbation du plan, soumise par Parcs Canada	▸ le texte de l'avant-propos doit préciser que le ministre a approuvé le plan ▸ la date d'approbation par le ministre (mois et année) doit être indiquée sur la page de garde ▸ la page des recommandations doit obligatoirement porter les signatures du directeur général de Parcs Canada, du directeur général, Lieux historiques nationaux, du directeur général Est ou Ouest et Nord du Canada, du directeur de l'Unité de gestion ou du directeur / régisseur du lieu historique national (s'il y a lieu), et confirmer l'appui des parties à la gestion conjointe (le cas échéant)
INTRODUCTION	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ raison d'être du plan directeur ▸ fondement juridique et politique du plan ▸ responsabilités de Parcs Canada en matière de protection (gérance) ▸ participation officielle d'une tierce partie	▸ l'introduction doit être brève (une ou deux pages) et permettre au lecteur de comprendre l'objet du plan directeur ▸ elle doit préciser le contexte/les références à la loi et à la politique qui ont une incidence sur le plan ▸ elle doit présenter Parcs Canada et indiquer comment le plan contribuera à orienter la gestion du lieu ▸ elle doit en outre préciser le rôle des autres intervenants dans la gestion du lieu (p. ex. des tiers) ▸ elle doit décrire le lieu, son emplacement (un plan du lieu ou une carte géographique serait utile) ▸ elle doit indiquer la date et les motifs de la désignation du LHN (l'objectif de commémoration)

	▸ elle doit préciser comment le plan a été élaboré (décisions fondées sur les connaissances, équipe pluridisciplinaire, participation du public, contexte de planification) ▸ si un plan directeur a déjà été approuvé pour le lieu, il faut le préciser ***Suggestions pour abréger :*** ▸ reprendre les formulations habituelles, inspirées des lois et des politiques en vigueur relativement à la planification des lieux historiques nationaux. (À être élaborées par le Bureau national, qui les publiera sur le site web de Parcs Canada ▸ utiliser des cartes existantes préparées pour le Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées
IMPORTANCE DU LIEU HISTORIQUE NATIONAL DANS LE RÉSEAU DES LIEUX HISTORIQUES NATIONAUX	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ référence au rôle des lieux historiques nationaux dans la réalisation d'objectifs stratégiques plus larges ▸ description du rôle du lieu au sein du réseau des LHN	▸ habituellement, moins d'une page suffit ▸ référence à l'importance du rôle de chaque LHN dans la réalisation des objectifs de la politique gouvernementale, notamment en ce qui touche l'identité nationale, l'appartenance au pays, la connaissance des lieux naturels distinctifs/symboliques du Canada, qui fournissent l'occasion de se remémorer un passé commun ou partagé. Il faut aussi indiquer pourquoi les parlementaires ou les gens de l'environnement immédiat devraient être sensibilisés à l'existence du lieu ▸ dans le contexte d'un réseau plus vaste de LHN - communiquer des messages fondamentaux à propos des LHN (fournis dans la Trousse thématique nationale de Parcs Canada), du vaste réseau des LHN, des liens (thématiques, géographiques) avec d'autres LHN ▸ au besoin, mentionner d'autres désignations de site (notamment par l'UNESCO), ou toute autre

	▸ désignation provinciale ou municipale; dans ce cas, les caractéristiques ayant valu au site sa désignation devraient être identifiées, et les chapitres subséquents du plan devront présenter une stratégie pour la préservation et la mise en valeur de ces caractéristiques. ***Suggestions pour abréger :*** ▸ utiliser les messages existants sur les objectifs élargis de la politique gouvernementale et sur les lieux historiques nationaux (à être élaborés par le Bureau national, qui les publiera sur le site web de Parcs Canada
INTÉGRITÉ COMMÉMORATIVE	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ définir la notion d'intégrité commémorative ▸ préciser l'objectif de commémoration défini pour le lieu ▸ définir ce qu'est un lieu «désigné» par rapport à un lieu «administré» ▸ expliquer comment l'IC est intégrée au plan	▸ cette partie du plan directeur s'inspire de l'ÉIC approuvé; préciser la date à laquelle l'ÉIC a été approuvé ▸ donner une brève explication de la notion d'intégrité commémorative, avec laquelle le lecteur pourrait ne pas être familier; ▸ étant donné que l'IC est au coeur même du plan directeur du LHN, il conviendra d'expliquer au lecteur comment l'IC est prise en compte tout au long du processus d'élaboration des plans directeurs et dans le plan ***Suggestions pour abréger :*** ▸ utiliser les textes courants relatifs à la notion d'intégrité commémorative (à être élaborés par le Bureau national, qui les publiera sur le site web de Parcs Canada
ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ **identifier les ressources directement liées aux raisons qui ont justifié la désignation d'importance historique nationale**	▸ les résumés doivent décrire l'état actuel de l'IC, livrer un aperçu des enjeux et préoccupations (dégradation des ressources, menaces...), de l'état actuel de la mise en valeur du patrimoine,

du lieu et brosser un tableau sommaire des dégradations que le lieu subit, des facteurs de stress en présence et des possibilités de remédier à la situation ▸ **messages relatifs à l'importance historique nationale** - sommaire de l'état actuel des programmes d'interprétation et de communications extérieures ▸ **identifier les ressources patrimoniales et messages additionnels** (définies dans l'ÉIC), incluant les ressources naturelles, et le niveau actuel de protection et de mise en valeur dont elles font l'objet ▸ **utilisation par les visiteurs et opérations** - résumer le niveau d'appui du public, les ententes, services aux visiteurs et profils de fréquentation	et indiquer la nature des améliorations qui s'imposent (ces questions devraient être évaluées en fonction des objectifs de l'ÉIC) ▸ préciser si la propriété administrée inclut la totalité ou une partie du lieu désigné - indiquer les défis et possibilités connexes ▸ faire état de nos connaissances relatives aux dégradations et aux facteurs de stress qui menacent les ressources culturelles et naturelles, des dégradations et facteurs de stress qui menacent l'IC ▸ l'information sur la fréquentation doit faire état des tendances et des prévisions et indiquer l'état des connaissances en la matière. À tout le moins, le plan doit faire état de la situation actuelle au plan de la fréquentation et indiquer la durée de la saison d'exploitation ▸ indiquer où en est la mise en oeuvre des orientations du plan directeur précédent (s'il y a lieu) ***Suggestions pour abréger :*** ▸ utiliser des outils existants comme le Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées - on s'en tiendra toutefois à un bref narratif - il n'est pas nécessaire de répéter toute l'information concernant les dégradations/facteurs de stress provenant du Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées; ▸ on s'en tiendra à un minimum de détails - rien ne sert de reprendre tout l'ÉIC, ni de présenter l'analyse détaillée de l'état du lieu; il vaut mieux souligner les éléments clés
VISION	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ un énoncé de la vision décrivant l'orientation générale à long terme retenue pour le lieu historique national (selon l'état de l'IC souhaité)	▸ description de l'état souhaité au terme d'une période de 15 ans, exposée en termes de résultats plutôt qu'en termes de moyens à prendre ▸ la vision ne doit pas être axée sur le développement

▸ les énoncés de vision sont facultatifs dans le cas des plans directeurs pour les lieux historiques nationaux, même s'il est recommandé d'en établir un	▸ elle doit tenir en une page ou moins, et peut être présentée sous forme schématique ▸ elle doit décrire brièvement les résultats prévus aux chapitres de la protection et de la mise en valeur ▸ elle doit décrire brièvement les possibilités (expériences) offertes aux visiteurs ▸ elle doit décrire les rapports que l'on souhaite nouer avec les Canadiennes et les Canadiens aux niveaux local, régional et national ▸ elle doit être rédigée de manière à résister à l'épreuve du temps, et dans ce dessein, il conviendra d'éviter le langage technique, bureaucratique et à la mode

ORIENTATIONS ET MESURES DE GESTION	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ **ressources directement liées aux raisons qui ont justifié la désignation d'importance historique nationale du lieu** - faire état des objectifs et des mesures de gestion préconisées pour contrer la dégradation du lieu et de ses ressources ou les protéger contre les facteurs de stress ▸ **messages d'importance historique nationale** - exposer les messages d'importance historique nationale, ainsi que les objectifs et les mesures à cet égard ▸ **ressources patrimoniales et messages additionnels** (inclure, sans s'y limiter, les valeurs décrites dans l'ÉIC) - objectifs en matière de protection des valeurs patrimoniales et mesures proposées à cette fin ▸ **utilisation par les visiteurs et opérations** - exposer les objectifs et orientations stratégiques en matière	▸ **conservation** : les objectifs et mesures doivent refléter les objectifs énoncés dans l'ÉIC et découler d'une analyse récente des facteurs de stress/dégradations, y compris, sans s'y limiter, ceux qui sont décrits dans le Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées ▸ **mise en valeur du patrimoine** : les objectifs et les mesures doivent être accompagnés d'un exposé clair des ***résultats*** que le programme de mise en valeur doit permettre d'obtenir pour le lieu, identifier et décrire les *publics-cibles* qui doivent être rejoints ainsi que leurs besoins et attentes, à la lumière des données disponibles. Il faut indiquer les ***messages*** qui devront être communiqués, d'après l'ÉIC et en conformité avec les priorités de Parcs Canada. Au chapitre des mesures, le plan doit exposer les orientations du programme de mise en valeur, sous la forme d'un concept d'interprétation et traiter brièvement des démarches que l'on entend suivre. À titre d'exemple, on pourrait proposer une expérience axée sur la visite de divers vestiges, accompagnée de messages

d'utilisation par les visiteurs, de transport, d'intégration régionale, de marketing jumelé de lieux, et, dans le cas des canaux, mentionner les besoins en matière de services publics (ces questions constituent habituellement différents chapitres dans le plan).	communiqués par des panneaux de signalisation et des appareils acoustiques, OU BIEN qu'on entend proposer une expérience axée sur de l'animation d'époque. L'objectif du concept est de proposer, dans le plan directeur, une démarche de mise en valeur du patrimoine mûrement réfléchie. Indiquer que l'efficacité du programme de mise en valeur du patrimoine sera évaluée. ▸ **autres valeurs patrimoniales et autres éléments du lieu :** ▸ il est clair que durant l'exercice de planification, des valeurs patrimoniales additionnelles pourront être ajoutées à celles dont fait mention l'ÉIC ▸ objectifs en matière de gestion des ressources naturelles - consulter l'article 1.1.7 de la politique sur la gestion des ressources culturelles, pour obtenir des consignes sur les attentes relatives à la gestion de ces ressources dans les lieux historiques nationaux, incluant la préservation et le rétablissement des écosystèmes ou des espèces; prenez note que le Projet de loi sur les espèces menacées augmentera les responsabilités de Parcs Canada quant à la gestion des espèces placées sur la liste du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) ▸ le plan doit démontrer que les facteurs comme l'offre régionale en matière de services et d'équipements récréatifs et culturels, les liens et les partenariats régionaux, le tourisme patrimonial, l'accès et la circulation, de même que les considérations d'ordre économique, ont été pris en compte ▸ activités appropriées à offrir, élimination progressive d'activités qui ne conviennent plus, éventail d'expériences qu'il y aurait lieu de proposer aux visiteurs, description des activités fondamentales et essentielles à offrir, niveau des services offerts, limites au développement ou à

	l'utilisation, activités exploitées par des tiers ▸ s'il y a lieu, souligner la nécessité d'élaborer des stratégies en matière de sécurité publique et d'application de la loi, de planification d'urgence, de tourisme ou de marketing, de gestion de l'utilisation et de la demande; les recherches en sciences sociales sur les caractéristiques et les tendances du marché, les habitudes et la satisfaction de la clientèle ▸ administration et fonctionnement - brève description des changements proposés en ce qui touche les installations et les structures - notamment les bureaux, équipements d'entretien, locaux pour le personnel, et autres, s'il y a lieu; description des installations et des services partagés (le cas échéant) ▸ **transport et services publics (dans le cas des plans directeurs des canaux historiques seulement)** - il faut faire ressortir le rôle clé du canal en tant que voie de navigation, tout problème courant en matière de transport, proposer une stratégie et des objectifs généraux en ce qui touche les croisements et les tracés de canaux - parler de leur rôle ou de leur statut futur, des principales mesures destinées à atténuer les effets négatifs sur les valeurs historiques du lieu/canal, des changements importants prévus en matière d'infrastructure, des mesures de gestion des activités des visiteurs qui affectent l'utilisation du canal, de la possibilité ou non d'admettre les embarcations motorisées et de la démarche préconisée à cet égard.
COLLABORATION EXTERNE ET PARTICIPATION DU PUBLIC	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ énumérer les possibilités et les mécanismes de participation du public ▸ indiquer les mécanismes d'examen et de modification du plan	▸ le public s'attend à participer de façon soutenue à certains volets de la gestion du lieu et de l'exécution du plan ▸ le plan doit donner une idée générale de ce à quoi le public peut s'attendre et fournir des

▸ indiquer les processus formels de participation, de consultation ou de collaboration ▸ préciser le rôle actuel des conseils de gestion ou des activités menées par des tiers (le cas échéant) ▸ indiquer les mécanismes qui permettront d'obtenir la participation d'autres intervenants aux processus décisionnels identifiés à cette fin	précisions sur la nature des possibilités qui seront offertes de façon régulière ▸ le plan n'a pas à déterminer de paramètres de surveillance ni de reddition de comptes, mais doit préciser que l'exécution du plan fera l'objet d'un suivi ▸ faire état des principales mesures qui seront mises de l'avant afin de promouvoir la coordination et les relations régionales ***Suggestions pour abréger :*** ▸ limiter si possible la portée des consultations publiques concernant le plan directeur (p. ex. une séance d'information à l'intention des intervenants clés et communication d'information au public via le site Web)
MISE EN OEUVRE	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ résumé des mesures principales ▸ imputabilité face au public, suivi et rapport	▸ donner un aperçu, au moyen d'un tableau (d'une page), des principales mesures à mettre en oeuvre pendant la prochaine période de cinq ans. Le tableau indiquera le degré de priorité et l'agencement de ces mesures ▸ réitérer l'engagement relatif aux comptes à rendre au sujet du plan et faire état des mécanismes en matière d'imputabilité face au public, notamment le Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées. ***Suggestions pour abréger :*** ▸ le tableau sommaire des principales mesures pourra servir de base au rapport annuel sur le plan directeur et pour déterminer les liens avec la mise en oeuvre du plan d'affaires

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ évaluation environnementale	▸ annexer un résumé de l'évaluation environnementale du plan directeur, en conformité avec les exigences énoncées dans la Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des politiques, plans et projets de programme ▸ voir chapitre 12 de présent Guide pour des détails relatifs à l'évaluation environnementale des plans directeurs
ANNEXES	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ Liste des collaborateurs (facultatif) ▸ Page de remerciements (facultatif)	▸ Liste des personnes/groupes qui ont collaboré à l'élaboration du plan

7. PLANS DIRECTEURS POUR LES PARCS NATIONAUX

7.1 INTRODUCTION

L'élaboration de plans directeurs pour les parcs nationaux a pour objectif de s'assurer que le maintien ou la restauration de l'intégrité écologique se fasse selon une orientation bien définie et, à la lumière de cet objectif primordial, de guider l'organisation des moyens qui permettront (au public) de reconnaître l'importance des parcs, de les apprécier et d'en profiter.

La Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada a soumis (mars 2000) plusieurs recommandations relatives à la « Planification centrée sur l'intégrité écologique ». Le document intitulé : *« Mise en oeuvre du Plan d'action de la ministre en réponse au Rapport de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada »* établit les exigences précises exposées ci-après, exigences qui ont été prises en compte dans l'élaboration du présent Guide :

- *« Nous réviserons le Manuel du processus d'élaboration des plans directeurs des parcs nationaux de manière à :*

  -y intégrer sans équivoque la notion d'intégrité écologique comme élément central des plans directeurs des parcs nationaux;
  -y exiger un rapport quinquennal de la situation de chacun des parcs; et
  -y exiger un rapport annuel sur la mise en oeuvre du plan directeur.

- *Nous examinerons par l'entremise de consultations publiques la pertinence de maintenir les activités pendant le processus d'élaboration des plans directeurs des parcs.*
  -Nous continuerons d'encourager les Canadiennes et les Canadiens à visiter leurs parcs nationaux, à mieux les apprécier et à en jouir, mais d'une façon qui laisse ces endroits spéciaux intacts pour les futures générations.
  -Il n'est pas question de révoquer les usages historiques tels les terrains de golf et les stations de ski. Ils seront plutôt gérés prudemment de manière à atténuer, voire à éliminer les impacts négatifs.

- *Nous veillerons à ce que le maintien de l'intégrité écologique soit la première considération lors de l'évaluation de tout réaménagement important d'installations, de lieux d'hébergement ou d'infrastructures appartenant tant à Parcs Canada qu'aux particuliers ou aux exploitants d'entreprises. »*

Le Guide donne suite également à d'autres recommandations de la Commission que le Plan d'action de la ministre n'abordait pas spécifiquement, notamment en ce qui touche :

- la composition des équipes de planification

- le contenu du plan directeur d'un parc national
- l'importance accrue qu'il faut accorder au suivi, à l'évaluation et aux rajustements continus des plans
- l'engagement, dans tout processus d'élaboration des plans directeurs, à envisager lors de la création de réserves intégrales, lorsque la situation s'y prête.

7.2 L'IMPORTANCE FONDAMENTALE DE L'ÉNONCÉ D'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE DANS LE PLAN DIRECTEUR

Les considérations écologiques (objectifs, problèmes et valeurs) doivent être mises en évidence avant même le début du processus de planification pour l'élaboration d'un plan directeur, par la préparation d'un Énoncé d'intégrité écologique (ÉIÉ), qui fera partie intégrante du plan directeur.

L'ÉIÉ dressera un bilan général de l'état de l'intégrité écologique du parc, et indiquera ce qui sera fait pour la maintenir ou la rétablir. Comme le précise le paragraphe 7.1, les considérations touchant l'intégrité écologique, qui sont énoncées dans l'ÉIÉ , constitueront le fondement du plan directeur dans son ensemble. Dans le cas d'un parc, l'intégrité écologique est considérée comme étant caractéristique de sa région naturelle et susceptible de persister, aussi bien dans ses composantes abiotiques que par la composition et l'abondance des espèces indigènes et des communautés biologiques, les rythmes marquant le changement et les processus qui le sous-tendent (définition tirée de la *Loi révisée sur les parcs nationaux du Canada*).

Les considérations relatives à l'intégrité écologique se refléteront dans l'ensemble du plan directeur et non seulement dans un chapitre intitulé << Énoncé d'intégrité écologique >>. En premier lieu, le plan directeur présentera une analyse de l'état des écosystèmes, une description du contexte régional et une vision pour le parc, sans oublier des objectifs stratégiques visant le maintien ou le rétablissement de l'intégrité écologique. La vision de l'intégrité écologique et les objectifs de maintien ou de restauration de cette dernière constitueront dès lors les éléments fondamentaux du plan, et guideront l'élaboration des objectifs pour les autres sections, notamment celles qui concernent la mise en valeur du patrimoine et l'utilisation par les visiteurs.

Comme le maintien de l'intégrité écologique constitue le fondement du plan, d'autres sections du plan devraient, au besoin, décrire les objectifs et les mesures de protection ou de restauration de l'intégrité écologique d'ensemble.

Bien que l'on puisse préparer l'ÉIÉ en tant que document distinct devant guider le processus de planification, il ne sera plus nécessaire de produire et de mettre à jour ce document distinct, une fois que le plan directeur aura été approuvé.

Si un ÉIÉ provisoire a été préparé avant le lancement du processus de planification ou indépendamment de ce dernier, celui-ci sera mis à jour et amélioré dans le cadre du processus

subséquent d'examen du plan, auquel il sera intégré. En pareil cas, les considérations sous-jacentes à l'élaboration de l'Énoncé d'intégrité écologique seront soumises à l'examen du public, dans le cadre des consultations relatives au plan directeur.

Un ÉIÉ devra avoir été approuvé pour tous les parcs nationaux d'ici le 31 mars 2001, soit dans le cadre d'un plan directeur approuvé (ou soumis à l'approbation du Bureau national), ou sous forme d'ÉIÉ provisoire approuvé par le directeur général, Intégrité écologique, préalablement au processus d'élaboration des plans directeurs.

Dans l'Annexe 2 (*Guide de préparation des énoncés d'intégrité écologique)*, on trouvera des informations sur la raison d'être et le contenu des ÉIÉ ainsi que sur le processus d'élaboration de ces énoncés.

Le tableau qui suit fournit un aperçu des éléments critiques du plan directeur d'un parc national.

APERÇU : ÉLÉMENTS DU PLAN DIRECTEUR D'UN PARC NATIONAL

1. AVANT-PROPOS
2. RECOMMANDATION
3. RÉSUMÉ
4. TABLE DES MATIÈRES
5. INTRODUCTION
6. RÔLE DU PARC NATIONAL DANS LE RÉSEAU DES PARCS NATIONAUX
7. CONTEXTE DE LA PLANIFICATION
8. VISION
9. GESTION CENTRÉE SUR L'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE
10. PROTECTION DES RESSOURCES CULTURELLES
11. MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE
12. UTILISATION ET SERVICES AUX VISITEURS
13. COLLECTIVITÉS DU PARC
14. TRANSPORT ET SERVICES PUBLICS
15. ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT
16. COLLABORATION EXTERNE ET PARTICIPATION DU PUBLIC
17. ZONAGE ET CRÉATION DE RÉSERVES INTÉGRALES
18. RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL
19. LISTE DES COLLABORATEURS
20. RÉFÉRENCES

7.3 ÉLÉMENTS DU PLAN DIRECTEUR D'UN PARC NATIONAL

Le tableau qui suit décrit brièvement les éléments qui doivent être traités dans le plan directeur d'un parc national. Dès qu'il est question de s'écarter de ces exigences dans le cadre d'un programme de planification, il faut en discuter afin de faire approuver les écarts envisagés, et ce, à l'étape du Document d'orientation. Une certaine souplesse est prévue, de façon à tenir compte du large éventail de situations qui existent à l'échelle du réseau des parcs nationaux, et des préférences des différentes parties impliquées. De façon particulière, il est possible que l'on veuille tenir compte des besoins des parcs gérés conjointement, sur des questions comme l'ajout de sections ou le style de présentation.

AVANT-PROPOS ET RECOMMANDATION DE PARCS CANADA	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ Avant-propos ▸ Page de recommandation en faveur de l'approbation, soumise par Parcs Canada	▸ le texte de l'avant-propos doit préciser que le ministre a approuvé le plan ▸ la date d'approbation par le ministre (mois et année) doit être indiquée sur la page de garde ▸ la page de recommandation doit obligatoirement porter les signatures du directeur général de l'Agence Parcs Canada, du directeur général des Parcs nationaux, du directeur général de l'Est ou de l'Ouest et du Nord du Canada, du directeur de l'Unité de gestion ou du directeur du parc national (le cas échéant), et confirmer l'appui des parties impliquées dans la gestion conjointe (le cas échéant)
RÉSUMÉ	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
Résumé	▸ le résumé doit être concis (une ou deux pages) ▸ le cas échéant, l'intention de créer une/des réserve(s) intégrale(s) doit être clairement indiquée

TABLE DES MATIÈRES	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ Table des matières	▸ se passe d'explications

INTRODUCTION	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ objet du plan directeur ▸ fondement légal et politique du plan ▸ contexte dans lequel le plan a été soumis, y compris le contexte régional, les besoins qui ont donné lieu à l'établissement du parc et des enjeux actuels en matière de planification et de gestion ▸ mention de plans antérieurs pour le parc et survol des ententes de coopération en vigueur	▸ l'introduction doit être brève (une ou deux pages) et permettre au lecteur de comprendre l'objet du plan directeur ▸ elle doit présenter Parcs Canada et indiquer comment le plan orientera la gestion du parc ▸ elle doit décrire le lieu, son emplacement (habituellement au moyen d'une carte) ▸ elle doit résumer le processus d'élaboration des plans directeurs et préciser notamment s'il y a eu des consultations publiques et le rôle du comité de gestion, s'il y a lieu ▸ elle doit inclure des références à la *Loi sur les parcs nationaux*, aux *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada*, ainsi qu'à toute entente relative à l'établissement du parc

RÔLE DU PARC DANS LE RÉSEAU DES PARCS NATIONAUX	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ description du rôle du parc dans le réseau des parcs nationaux ▸ référence au *Plan du réseau des parcs nationaux* et, s'il y a lieu, aux ententes relatives à l'établissement du parc et à des revendications territoriales ▸ indication de la mesure dans laquelle le parc national concourt à la réalisation d'objectifs stratégiques nationaux plus vastes	▸ cette partie doit fournir des réponses aux questions suivantes : ▸ en quoi cette aire est-elle importante pour le Canada et pour le monde? ▸ pourquoi a-t-on créé un parc national dans ce secteur? ▸ de quelle région naturelle le parc est-il représentatif? ▸ souligner les écosystèmes qui présentent un intérêt important ou spécial (p. ex. aire de mise bas des ours polaires, à Wapusk) ▸ outre qu'ils sont représentatifs d'une région naturelle ou qu'ils servent à protéger un habitat clé ou une aire sauvage, les parcs nationaux

	sont des symboles importants du Canada, et doivent notamment servir de modèle à suivre en matière de gestion de l'environnement, etc.
CONTEXTE DE LA PLANIFICATION	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ description du rôle écologique (du parc) au sein de l'écosystème dans son ensemble ▸ description de l'utilisation passée et présente des terres dans le parc et les environs ▸ description de la mesure dans laquelle le parc apporte des possibilités d'éducation et de loisirs à la région ▸ description des contributions importantes du parc, notamment de sa contribution à la désignation de lieux du patrimoine mondial ou de Réserve de la biosphère.	▸ quelles sont les principales caractéristiques du parc, en termes de ressources et de valeurs naturelles et culturelles (aire sauvage, protection de l'habitat, protection d'un bassin hydrographique, et autres)? Inclure une courte description de l'état actuel de l'intégrité écologique du parc et de ses principaux agents de stress (à être décrit plus en détail dans le chapitre traitant de la gestion centrée sur l'intégrité écologique; un résumé est cependant requis ici, avant la section Vision) ▸ dans quelle mesure l'interaction entre la nature et la culture a-t-elle transformé le paysage, et exerce-t-elle encore une influence sur les écosystèmes du parc? ▸ inclure un exposé sur la dimension du parc et du vaste écosystème au coeur duquel il se situe, sur leurs interrelations, sur les activités voisines, sur le niveau de développement et sur le rôle du parc dans l'économie régionale ▸ ce résumé des grandes valeurs du parc (dans la présente partie et dans le chapitre précédent) donnera une bonne idée de ce que le public devrait savoir au sujet du parc, notamment sur son importance globale ▸ dans les cas où l'aire patrimoniale a reçu une désignation internationale, les valeurs à l'origine de la désignation du site devraient être indiquées dans le plan; le chapitres suivants devraient comporter une stratégie visant la préservation et l'interprétation de ces valeurs.

VISION	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ exposé de l'orientation générale à long terme pour le parc national, fondée sur le niveau d'intégrité écologique souhaité ▸ indiquer les résultats attendus des mesures de protection ▸ indiquer les possibilités pertinentes en ce qui a trait à l'utilisation, les retombées, l'éducation et les bienfaits que le public en retire ▸ explication des rapports que le parc permettra de nouer avec les Canadiennes et les Canadiens, aux niveaux local, régional et national	▸ décrire l'état souhaité à la fin d'une période de 15 ans, exposée sous forme de résultats plutôt qu'en termes de mesures à prendre ▸ la vision doit être axée sur le maintien ou le rétablissement de l'intégrité écologique, tel que requis dans la *Loi révisée sur les parcs nationaux*, qui indique qu'un plan directeur contiendra une vision "qui présente des vues à long terme sur l'écologie du parc..."; il ne doit y avoir qu'une vision pour le parc, et non une pour le parc et une autre pour l'intégrité écologique ▸ l'ÉIÉ préliminaire et le chapitre sur la gestion centrée sur l'intégrité écologique constituent les principales sources d'information les plus importantes sur lesquelles sera basée la vision ▸ elle peut être exposée sous forme schématique ▸ elle doit tenir en une page ou moins ▸ elle doit être rédigée de manière à résister à l'épreuve du temps, et dans ce dessein, il conviendra d'éviter le langage technique, bureaucratique et à la mode ▸ les objectifs stratégiques peuvent être intégrés à l'Énoncé de la vision (voir le plan directeur du PN de l'île-du-Prince-Édouard, 1998), ou être énoncés dans un plan distinct ((voir le plan directeur du PN Banff, Parcs Canada, 1997) ▸ les objectifs stratégiques doivent constituer un cadre propre à assurer le maintien des valeurs du parc et à faire ne sorte que la vision devienne réalité dans les 15 ans prévus ▸ les objectifs doivent être conformes aux autres objectifs, et permettre d'évaluer l'état de la mise a exécution du plan

GESTION CENTRÉE SUR L'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ le plan directeur inclura les éléments requis dans l'ÉIÉ (voir Annexe 2), selon les exigences suivantes : ▸ description de l'état actuel des écosystèmes; inclure des références à la biodiversité, aux fonctions des écosystèmes et aux facteurs d'agression qui affectent les ressources naturelles ▸ exposé des objectifs et des mesures spécifiques, ainsi que des indicateurs de réussite en matière de protection des ressources naturelles et de maintien ou de restauration de l'intégrité écologique ▸ description des programmes de surveillance écologique à mettre en oeuvre pour observer les tendances et les changements en ce qui touche la santé de l'écosystème du parc ▸ description des besoins en termes de science, de recherche et de possibilités, et notamment de mesures de nature à favoriser les activités scientifiques dans le parc ▸ description précise de l'utilisation traditionnelle et des activités de cueillette à des fins de subsistance dans le parc, et de la façon dont on surveillera et gérera ces activités ▸ description des objectifs en matière d'application de la loi et de surveillance de la conformité et exposé de l'engagement à élaborer ou à mettre à jour le Plan d'application de la loi	▸ le maintien de l'IÉ est l'objectif fondamental du plan, les principales orientations et exigences sont énoncées dans ce chapitre ▸ l'information à donner doit permettre de comprendre les questions d'intégrité écologique qui se posent dans le parc; on pourra faire référence à d'autres documents publics comme l'Énoncé d'intégrité écologique (s'il existe un ÉIÉ distinct), le Rapport sur l'état du parc, qui doit être produit tous les cinq ans ainsi que toute autre source d'information scientifique ou technique, publiée ou non ▸ les objectifs et indicateurs d'intégrité écologique doivent refléter la vision et s'inspirer directement de l'Énoncé d'intégrité écologique ▸ dans la poursuite de l'adoption d'un mode de gestion adaptative, il serait souhaitable, si possible, d'aller au-delà de l'identification des mesures et des indicateurs et de préciser quelles mesures de gestion seront prises ou arrêtées dans le cas où un indicateur ne rencontrerait pas (ou dépasserait) une valeur cible ▸ dans le cas des parcs faisant l'objet d'autres désignations internationales (sites du patrimoine mondial de l'UNESCO), présenter des objectifs, une stratégie ou des mesures pour la préservation et la mise en valeur des caractéristiques à l'origine de cette désignation ▸ l'information recueillie et évaluée dans le cadre du programme de suivi, servira de base pour l'évaluation du plan (qui doit figurer dans le Rapport sur l'état du parc, produit tous les cinq ans); le suivi est essentiel pour déterminer si les mesures de gestion du parc produisent les résultats escomptés ▸ lorsque des mesures de gestion conjointe doivent être appliquées, il faut indiquer avec qui elles seront appliquées

	▸ la stratégie en matière de science doit faire référence aux connaissances traditionnelles et les refléter ▸ les utilisations traditionnelles et les activités de cueillette à des fins de subsistance peuvent faire l'objet d'un chapitre distinct (comme dans le cas de l'ébauche du Plan directeur du parc de Wapusk, 1999); il conviendra toutefois d'examiner ici les conséquences de l'utilisation traditionnelle, des activités de récolte et d'extraction à des fins de subsistance sur les écosystèmes du parc ▸ consulter le document *Orientation stratégique en matière d'application de la loi à Parcs Canada*, les politiques et les directives en vigueur ainsi que les manuels pertinents, qui renferment des indications au sujet de l'élaboration des plans d'application de la loi.
PROTECTION DES RESSOURCES CULTURELLES	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ définition des ressources culturelles, et aperçu des ressources culturelles du parc ▸ identification et description des lieux historiques nationaux situés dans le parc (le cas échéant) ▸ si le parc abrite un ou plusieurs lieux historiques, et si le plan pour le parc et les lieux doit constituer un seul document intégré, il faudra préciser que le document est conforme aux exigences relatives aux plans directeurs s'appliquant au(x) lieu(x); il faut mentionner le nom du(des) lieu(x) historique(s) national(aux) sur la page-titre, dans les sections du plan portant respectivement sur l'avant-propos, sur l'introduction et sur la vision; quant aux orientations concernant le lieu ou les lieux visé(s) (objectifs et mesures), celles-ci	▸ il est essentiel d'indiquer dans le plan une orientation générale en matière de gestion des ressources culturelles ▸ référence à la *Politique sur la gestion des ressources culturelles* (Parcs Canada, 1994b) ▸ dans le cas d'un lieu historique situé dans un parc national, il conviendra, à des fins d'économie de temps et d'argent, d'intégrer les exigences en matière de planification, notamment en ce qui a trait aux consultations publiques, pour le parc et pour le lieu; on pourra produire un seul plan directeur intégrant les orientations affectant les deux entités ▸ lorsque des problèmes de planification importants se posent, il conviendra peut-être d'élaborer un plan distinct pour le lieu historique ▸ un ÉIC doit être préparé afin de constituer la base pour la planification de tous les lieux historiques nationaux, incluant ceux situés dans les parcs nationaux, et doit faire l'objet d'une

doivent être exposées dans un chapitre distinct ▸ indiquer, à tout le moins, comment l'intégrité commémorative du (des) lieu(x) sera maintenue et comment les ressources culturelles sont et seront gérées	révision et recevoir une approbation en suivant la procédure habituelle pour les lieux historiques nationaux ▸ voir la section 6.2 pour des clarifications concernant quels lieux historiques doivent avoir un plan directeur ▸ il faut faire ressortir et reconnaître le lieu historique national à la fois dans le processus de consultation du public et dans le document de planification final (dans le cas d'un plan intégré) ▸ dans le cas d'un parc national qui est également désigné en tant que lieu historique national (p. ex. Kejimkujik), le plan s'inspirera alors à la fois de l'ÉIÉ et de l'ÉIC, et on accordera une importance égale à la protection des ressources culturelles; il faudra peut-être alors apporter certains rajustements au plan.
MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ description du contexte général dans lequel se fera la mise en valeur du patrimoine ▸ définir les résultats que le parc vise à atteindre avec le programme de mise en valeur du patrimoine ▸ description des publics que le parc doit rejoindre, ainsi que leurs besoins/attentes ▸ aperçu des messages éducatifs les plus importants que le parc doit communiquer ▸ au chapitre des méthodes, le plan doit exposer les orientations du programme de mise en valeur du patrimoine, sous la forme d'un concept... un survol des démarches que l'on entend suivre. L'objectif du concept est de proposer, dans le plan directeur, une démarche de mise en valeur du patrimoine mûrement réfléchie, qui permette d'obtenir les	▸ cette section doit être brève (trois ou quatre pages au total) ▸ cette section du plan doit décrire le programme de mise en valeur du patrimoine actuel, préciser s'il atteint les objectifs visés et quelles améliorations sont requises ▸ en termes de résultats, il faut généralement indiquer ce que nous voulons que les auditoires apprennent, fassent ou ressentent, et les résultats doivent être mesurables ▸ les besoins/attentes du public sont fondés sur les données disponibles ▸ certains publics clés peuvent se trouver hors du lieu. Il faudra donc envisager à la fois des programmes d'interprétation sur place et un programme de communication extérieure. ▸ les messages doivent faire ressortir, en langage courant, les valeurs du parc les plus importantes, soutenir les objectifs en matière d'intégrité écologique et définir le rôle du parc au sein du réseau des parcs nationaux (et, le cas échéant, ses caractéristiques liées à une

résultats souhaités. ▸ indiquer que les interventions en matière de mise en valeur feront l'objet d'une évaluation.	désignation internationale, dans le cas de sites du patrimoine mondial, par exemple) ▸ à titre d'exemple, le concept pourrait indiquer si l'on compte recourir à une démarche d'interprétation avec ou sans personnel ou si l'on compte faire appel à des tiers. Bien souvent, le plan décrira un ensemble de méthodes ▸ dans le plan directeur, il n'est pas nécessaire d'exposer en détail la façon dont l'évaluation sera faite.
UTILISATION ET SERVICES AUX VISITEURS	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ confirmation de l'éventail d'expériences et d'activités appropriées qu'il est possible d'offrir aux visiteurs et des conditions dans lesquelles elles le seront (saison d'affluence, niveau de services); stratégies de gestion des activités et infrastructure, et élimination graduelle des activités qui ne conviennent plus (le cas échéant); détermination des installations, des équipements et services de base à offrir; indication claire des limites à imposer à l'utilisation et au développement; collaborations avec des tiers ou le secteur privé; rôle des associations coopérantes et des bénévoles ▸ description des objectifs de sécurité publique, notamment en matière de prévention/préparation et engagement à élaborer/mettre à jour le Plan de sécurité publique ▸ référence à la nécessité d'élaborer des stratégies en matière de sécurité publique, de tourisme ou de marketing, de gestion de l'utilisation et de la demande; de mener des	▸ l'utilisation par les visiteurs doit être examinée dans le contexte de la priorité accordée au maintien de l'intégrité écologique; ce chapitre doit définir les orientations relatives à l'utilisation, aux services et aux installations destinées aux visiteurs ▸ généralement, l'utilisation et les services aux visiteurs feront l'objet d'une section distincte du plan; cela n'est toutefois pas obligatoire ▸ le plan doit résumer les changements que l'on compte apporter à l'offre de services aux visiteurs, faire état des tendances et prévisions en matière de fréquentation, de la saison d'exploitation ▸ le plan doit permettre de connaître l'offre de services et d'installations pour la région, les partenariats et associations de la région et l'incidence de l'exercice de leurs droits par les Autochtones (le cas échéant) ▸ il faut prévoir des objectifs stratégiques en matière d'offre d'expériences aux visiteurs, d'activités, de services et d'installations à leur intention, le tout accompagné d'objectifs, de mesures et d'indicateurs précis, aux fins d'évaluation ▸ consulter le « *Projet de cadre d'évaluation de la pertinence des activités récréatives dans les aires patrimoniales protégées* » (Parcs Canada

recherches à caractère social sur les caractéristiques du marché et sur les tendances, les habitudes et la satisfaction de la clientèle ▸ exposé des stratégies et mesures de gestion des visiteurs ou de la demande d'accès en véhicule motorisé, ce qui inclut l'utilisation d'aéronefs et les survols (le cas échéant) ▸ description de la justification et de la démarche de gestion de l'accès pour d'autres types de véhicules motorisés, comme les motoneiges et les embarcations	1994); au cours des deux prochaines années, la Direction des parcs nationaux mettra à jour un cadre destiné à orienter la gestion de l'utilisation dans les parcs ▸ s'assurer que « les services de base et essentiels » sont conformes aux consignes pour déterminer les aires d'activités et de l'aménagement du territoire (voir « *Éventail des activités appropriées dans les parcs nationaux* » (Parcs Canada, 1999b) et « *Éventail des activités appropriées dans les parcs nationaux – matrice de photos* » (Parcs Canada, 1997)) ▸ consulter le *Manuel de la gestion des risques pour les visiteurs* (1996) et les directives connexes relatives à la sécurité publique et à la planification d'urgence ▸ l'exposé relatif à la sécurité publique doit aussi faire état de la coopération avec d'autres intervenants (p. ex. GRC, Garde côtière, MDN, au besoin) ▸ voir le chapitre intitulé Administration et Fonctionnement pour connaître les principes à considérer dans tout projet de réaménagement d'installations

COLLECTIVITÉS DU PARC	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ description de l'état de la planification communautaire (confirmation qu'un plan communautaire sera/a été préparé et sera/a été soumis au Parlement) ▸ référence au fait que le plan communautaire s'harmonisera avec le plan directeur et sera (est) assorti d'une stratégie de gestion de la croissance au sein de la collectivité ▸ présentation d'un énoncé du rôle dévolu à la communauté (fonctions principales que la communauté locale est appelée à remplir dans le parc)	▸ de toute évidence, cette section ne s'applique pas à tous les parcs nationaux ▸ référence aux principes énoncés par la ministre S. Copps en juin 1998, à savoir de ne provoquer aucun impact environnemental négatif net, de s'en tenir au développement et à une utilisation appropriés, de gérer la croissance, de protéger l'environnement et de conserver le patrimoine ▸ tenir compte du contexte régional - liens avec les communautés à l'extérieur du parc

▸ référence au cadre législatif pour les collectivités (Projet de loi C-27 déposé à la Chambre des Communes en juin 2000); le plan directeur doit indiquer que le plan communautaire déterminera la limite fixée pour la collectivité, les zones commerciales et la superficie maximale autorisée dans les zones commerciales ▸ exposé des principaux objectifs de la communauté ▸ exposé des mesures envisagées pour assurer la liaison entre la communauté et le parc et pour réduire l'impact de la communauté et de ses utilisateurs sur le parc	
TRANSPORT ET SERVICES PUBLICS	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ description du rôle clé des corridors de transport et de tout problème courant, et de ses conséquences sur l'intégrité écologique ▸ exposé d'une stratégie et d'objectifs généraux en ce qui touche le transport et les corridors et aires de transmission - leur rôle et leur état futurs ▸ exposé des mesures visant à atténuer les répercussions et à assurer la sécurité des transports terrestres (chemins de fer, routes et autoroutes), aériens et maritimes, et des corridors de services	▸ cette section n'est pas nécessaire pour tous les parcs ▸ tenir compte des changements infrastructurels importants que l'on prévoit et indiquer comment seront traités les impacts de ces changements ▸ s'assurer que les « services fondamentaux et essentiels » seront pris en compte lors de la division en zones du parc et qu'ils seront compatibles avec ce zonage
ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ description des changements proposés aux installations et aux structures, y compris aux bureaux, installations d'entretien, locaux	▸ on peut exposer ici les questions et initiatives touchant la santé et la sécurité publiques, plutôt que de le faire dans la section portant sur l'utilisation par les visiteurs

pour le personnel et bases d'opérations maritimes (le cas échéant) ▸ référence à la stratégie de protection environnementale qui permettra d'honorer les engagements du gouvernement fédéral en matière de gestion et de protection de l'environnement	▸ *Le Plan d'action de la ministre en réponse au Rapport de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada* fait état des principes devant régir les réaménagements importants d'installations. Ces principes doivent être pris en compte dans le choix des orientations qui seront retenues dans le plan. Les réaménagements importants devront donc : -être conformes aux plans directeurs des parcs, aux plans communautaires et aux ententes d'établissement du parc; -s'appuyer sur l'analyse des besoins d'une telle installation, d'un tel lieu d'hébergement ou d'une telle infrastructure de soutien et s'avérer acceptables en vertu de notre compréhension actuelle de l'écologie; -respecter les limites clairement établies en matière de développement et contenir le tracé des installations à l'intérieur de ces limites; -contribuer à l'appréciation des visiteurs des parcs nationaux et à leur compréhension; -protéger le patrimoine culturel; -faire preuve de leadership en matière de gestion de l'environnement; -fournir un logement adéquat au personnel; -se conformer aux exigences en matière d'évaluation environnementale, y compris la considération des effets cumulatifs et à celles du Système de gestion de l'environnement (SGE) afin de ne provoquer aucun impact environnemental négatif net
COLLABORATION EXTERNE ET PARTICIPATION DU PUBLIC	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ reconnaissance du rôle actuel des conseils de gestion (le cas échéant) ▸ référence à tout autre processus officiel et important de participation, de consultation ou d'autres types de collaboration, y compris avec d'autres organismes	▸ certains individus/organismes définis ont le droit de collaborer avec Parcs Canada à la planification et à la gestion des parcs (en vertu d'ententes sur des revendications territoriales ou d'ententes d'établissement de parcs); en outre, le public intéressé s'attend à pouvoir participer de façon continue à certains volets

gouvernementaux et les associations coopérantes ▸ exposé des principes selon lesquels d'autres intervenants sont/seront associés aux processus décisionnels ▸ exposé du mécanisme par lequel le public sera associé à la mise en oeuvre du plan directeur et/ou aux autres processus décisionnels; inclure une référence au rapport annuel et au processus de consultation ▸ exposé des principaux domaines de coopération et des mesures envisagées pour promouvoir la coordination et les relations régionales	de gestion des aires et de mise en oeuvre du plan ▸ le plan doit donner une idée générale de ce à quoi ces organisations et le public peuvent s'attendre et du type de possibilités qui leur seront offertes de façon continue en cette matière ▸ énumérer ici les partenaires clés, les domaines de coopération et les mesures de promotion de la coordination et des partenariats régionaux à envisager (p. ex. prestation de services complémentaires ou de services de soutien) ▸ les opportunités pour le bénévolat devraient être mentionnées le cas échéant ▸ voir le *Plan d'action de la ministre en réponse au Rapport de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada* ▸ dans le cas où les parties impliquées dans un modèle de gestion conjointe le préféreraient, cette section pourrait être incluse dans une section antérieure du plan
ZONAGE ET CRÉATION DE RÉSERVES INTÉGRALES	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ brève explication du système de zonage, de son objectif et de ses dispositions ▸ explication de la façon dont les zones ont été établies ▸ indication des aires devant être désignées sauvages (le cas échéant), avec mention des activités qui seront autorisées dans les aires sauvages ▸ plan de zonage	▸ le zonage est un outil de planification qui réunit et met en lumière tous les facteurs importants qui sont pris en compte lors de la planification; bien que l'intégrité écologique soit la principale considération, les activités offertes aux visiteurs et les réalités sociales et économiques sont également importantes ▸ pendant les consultations, le public doit être informé au cours de l'année suivant le dépôt du plan, de tout projet de création / constitution de réserves intégrales dans la plupart des aires de la Zone I et II (à moins qu'une telle décision ne soit jugée inappropriée pour un parc donné); pour plus de détails, voir le Plan d'action national pour la création de réserves intégrales (en développement par le Bureau national pour l'automne 2000) ▸ une explication sera donnée dans le plan

	directeur de ces parcs où aucune aire ne sera déclarée réserve intégrale ▸ le chapitre du plan relatif au zonage pourra être inséré vers la fin du document ou après les chapitres qui traitent de la vision et de l'intégrité écologique ▸ il conviendra d'examiner le système de zonage des parcs nationaux afin de déterminer si une modification de la démarche est de mise. L'examen du système figurait au nombre des recommandations formulées par la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada. D'ici à ce que le processus d'examen ait connu son aboutissement et que les révisions envisagées aient été approuvées, le régime de zonage actuel présenté dans le document intitulé : *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada* (1994) continuera de s'appliquer ▸ voir aussi le document intitulé : *Éventail des activités appropriées dans les parcs nationaux* (Parcs Canada -1999b) et la matrice des photos (Parcs Canada -1997)

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ description des aspects du plan sur lesquels a porté l'évaluation environnementale (portée du projet) et de la méthodologie employée (consultations publiques et stratégie d'information) ▸ résultats : -résumé des objectifs généraux et des sous-objectifs généraux du plan, ainsi que des objectifs particuliers -résumé des conséquences globales, y compris des impacts cumulatifs -aperçu des principales mesures envisagées pour atténuer les	▸ voir le chapitre 12 du présent Guide pour connaître les dispositions relatives à l'évaluation environnementale du plan directeur ▸ la présente section doit être brève, c'est-à-dire tenir en une ou deux pages ▸ le plan directeur pour Yoho renferme un bon exemple de résumé d'évaluation environnementale

répercussions environnementales négatives du plan -résumé des effets environnementaux qui subsisteront après les mesures d'atténuation et indication de leur degré d'acceptabilité (ou non) -description des exigences relatives à la surveillance ou au suivi, avec mention des indicateurs proposés -description des mécanismes de rétroaction visant à rajuster les mesures d'atténuation ou à modifier les projets de plan	
LISTE DES COLLABORATEURS	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ liste des personnes ayant contribué à l'élaboration du plan	
ANNEXES	
Exigences aux fins d'approbation	**Consignes à observer**
▸ résumé des mesures envisagées	▸ ces mesures aideront à exercer un suivi des résultats et de la mise à exécution du plan, ainsi qu'à établir des liens entre le plan directeur et le plan d'affaires

7.4 RAPPORT QUINQUENNAL SUR L'ÉTAT DU PARC

Le *Plan d'action de la ministre en réponse au Rapport de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada* (Parcs Canada, 2000) stipule qu'un rapport sur l'état du parc devra être produit tous les cinq ans, pour chaque parc national.

Il incombe au DUG / directeur de chaque aire patrimoniale protégée de veiller à ce que soit préparé un Rapport sur l'état du parc à tous les cinq ans. Les conclusions du rapport seront déterminantes pour évaluer l'efficacité du plan directeur de l'aire protégée en cours d'application, en ce qu'il aidera à déterminer l'ampleur des rajustements qui pourraient s'avérer nécessaires et qu'il influera, par ricochet, sur la nature du processus d'examen du plan qui sera proposé dans le document d'orientation subséquent (voir 5.0). En fait, pour les parcs nationaux, la production du Rapport quinquennal sur l'état du parc représente la première étape du processus d'examen quinquennal.

Le Rapport sur l'état du parc portera principalement sur l'intégrité écologique du parc. Toutefois, divers aspects du programme de gestion du parc seront considérés, outre les programmes de protection des ressources, les services d'accueil des visiteurs et les programmes de mise en valeur du patrimoine seront évalués. Le Rapport sur l'état du parc se concentrera sur l'état du(des) écosystème(s) du parc, constituant ainsi un examen exhaustif de la situation du parc.

Les liens entre le Rapport annuel sur l'état des engagements du plan directeur décrit à la section 4.3 du Guide et le Rapport quinquennal sur l'état du parc seront évidemment très étroits.

Au moment de la rédaction du Guide pour l'élaboration des plans directeurs à Parcs Canada – 2000, les discussions doivent se poursuivre pour déterminer quelles seront les exigences à remplir quant au contenu du Rapport sur l'état du parc. Des consignes plus précises seront communiquées ultérieurement.

7.5 LIGNES DIRECTRICES PROVISOIRES DE GESTION DES PARCS NATIONAUX

Les lignes directrices provisoires sont facultatives et ne sont plus préparées de façon systématique, comme par le passé. Il faudra en établir seulement dans les cas où des directives s'imposent pour guider des opérations essentielles du parc, en attendant qu'un plan directeur soit approuvé. Dans la mesure du possible, il est recommandé d'éviter de préparer des lignes directrices provisoires de gestion et de plutôt concentrer les efforts sur la préparation d'un plan directeur, comme l'exige d'ailleurs la loi. Le plan sera ainsi disponible plus rapidement. C'est le directeur général, Est ou Ouest et Nord du Canada, qui décidera s'il y a lieu d'élaborer des lignes directrices provisoires, sur l'avis du directeur de l'Unité de gestion (DUG). S'il y a lieu d'en préparer, c'est le DUG /directeur / régisseur qui les soumettra (de concert avec le conseil de gestion, le cas échéant) au directeur général, Est ou Ouest et Nord du Canada, et c'est le directeur général des Parcs nationaux qui les approuvera.

Il conviendra d'élaborer des lignes directrices provisoires pour les nouveaux parcs nationaux (ou pour des composantes nouvelles et importantes de parcs nationaux existants), où des questions opérationnelles critiques requièrent des orientations immédiates. À titre d'exemple, des lignes directrices provisoires de gestion (LDPG) ont été établies pour le domaine Greenwich, qui a été ajouté au parc national de l'Île-du-Prince-Édouard en 1998. Dans ce cas particulier, il était nécessaire de définir des orientations immédiates pour répondre à des questions pressantes concernant l'intégrité écologique et l'utilisation; de plus, il était hors de question de réviser ou de modifier le plan à court terme, puisque celui-ci venait d'être approuvé un peu plus tôt au cours de l'année.

Lorsqu'on prépare des lignes directrices provisoires de gestion, il faut user de prudence et ne pas proposer de réaménagement ou de remaniement important des ressources (à moins qu'un engagement dans ce sens figure dans l'entente d'établissement ou dans une entente relative à une revendication territoriale). Les LDPG doivent s'articuler autour de l'obligation de protéger

l'intégrité écologique et, dans ce contexte, elles doivent proposer des orientations relatives à la mise en valeur du patrimoine et à l'utilisation par les visiteurs. De plus, elles devront avoir été élaborées de concert avec les parties concernées (dans le cas de parcs gérés conjointement), le public régional et les intervenants immédiats (la portée des consultations est donc plus limitée que dans le cas d'un plan directeur).

Le document proprement dit doit être concis - quelques pages décrivent les grandes lignes du contexte en présence, et porter principalement sur les « lignes directrices » en vigueur.

Pour presque tous les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux, la législation relative à Parcs Canada, notamment la *Loi sur les parcs nationaux,* la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, le document intitulé *: Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada* (1994a), de même que les dispositions pertinentes des ententes sur les revendications territoriales et/ou des ententes d'établissement de parc, devraient suffire à orienter les opérations en attendant que le plan soit complété. L'élaboration du plan directeur devrait commencer aussitôt que possible après l'établissement du parc ou du lieu, pour que l'on puisse en disposer rapidement, évitant ainsi de devoir élaborer des lignes directrices provisoires de gestion.

Contrairement à celui des parcs nationaux, dans le cas des aires marines nationales de conservation, l'obligation de préparer un plan directeur provisoire (comme stipulé dans le Projet de loi C-8), dans le cadre du processus d'évaluation de la faisabilité, fait en sorte qu'il est inutile d'établir des lignes directrices provisoires de gestion. Le plan directeur intérimaire pour une aire marine nationale de conservation requiert plus de détails que dans le cas d'un parc national.

8. PLANS DIRECTEURS POUR LES AIRES MARINES NATIONALES DE CONSERVATION

8.1 CONTENU DU PLAN DIRECTEUR D'UNE AMNC

Parcs Canada possède une expérience plutôt limitée de l'élaboration de plans directeurs pour les AMNC. Des plans ont été préparés pour le parc marin du Saguenay—Saint-Laurent (initialement approuvé en 1995, approuvé de nouveau en 1998 sans qu'on modifie le plan, en conformité avec la Loi portant création du parc marin) et pour le parc marin national Fathom Five (approuvé en 1998). Compte tenu de notre manque d'expérience dans le domaine de la planification du programme relativement nouveau des AMNC, les instructions que renferme le présent Guide à ce sujet sont beaucoup moins élaborées qu'elles ne le sont pour les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux, ce qui laisse aux DUG et aux planificateurs la latitude voulue pour mettre à profit les meilleures idées issues des programmes touchant les parcs nationaux et les lieux historiques, et pour parvenir, avec le temps, à répondre convenablement aux exigences propres aux AMNC. De façon générale, les plans directeurs pour les AMNC doivent s'inspirer du contenu des plans pour les parcs nationaux (voir page 22 pour un aperçu). Le Projet de loi qui porte sur les AMNC prévoit que le plan directeur renferme des dispositions relatives à la protection des écosystèmes, à l'utilisation et au zonage. On pourra se conformer à ces exigences en suivant le modèle de plan directeur pour les parcs nationaux.

La considération principale qui doit guider l'élaboration du plan directeur d'une AMNC doit être d'assurer l'utilisation écologiquement durable de l'AMNC, tout en désignant certaines zones dans le but d'en protéger les caractéristiques principales ou les écosystèmes fragiles. Cet aspect devra être pris en considération dans toutes les parties du plan. Le document intitulé *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada* (1994) précise que le but du plan directeur d'une aire marine nationale de conservation est d'assurer l'utilisation durable de l'aire, en tenant compte de la nécessité de maintenir la structure et la fonction des écosystèmes marins. Ceci est en accord avec l'engagement du gouvernement à protéger la biodiversité et les obligations stipulées dans le Projet de loi sur les espèces menacées de protéger les espèces sur la liste du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC).

À l'heure actuelle, il n'est pas obligatoire de produire un Énoncé d'intégrité écologique pour une AMNC équivalent à celui que l'on doit élaborer en vue de l'intégrer au plan directeur d'un parc national. Cependant, la protection de la biodiversité et la conservation des écosystèmes marins sera la considération primordiale dans la préparation d'un plan directeur, et le plan devra présenter une vision à long terme ainsi que des objectifs mesurables et des mesures de gestion préconisées à cette fin.

Les dispositions d'un plan directeur en matière de pêche, d'aquaculture, de gestion des pêcheries, de navigation et de sécurité en mer doivent faire l'objet d'une entente entre le ministre responsable de Parcs Canada et le ministre de Pêches et Océans. Il conviendra peut-être de traiter ces sujets dans un ou deux chapitres distincts et d'indiquer clairement que ces chapitres ont reçu

l'aval de Pêches et Océans et d'autres organismes ayant compétence dans ces domaines.

Le plan directeur pour le parc marin du Saguenay —Saint-Laurent, qui reflète une situation particulière dans laquelle le Québec et le Canada exercent des compétences partagées, a été approuvé conjointement par les ministres fédéral et provincial concernés. Cette démarche témoigne de l'esprit d'innovation et d'ouverture qui a présidé à l'établissement du parc et en inspire la gestion.

8.2 CONTENU D'UN PLAN DIRECTEUR PROVISOIRE

Le Projet de loi sur les aires marines nationales de conservation stipule qu'un plan directeur provisoire doit être élaboré dans le cadre du processus d'établissement de l'aire marine de conservation. Le plan provisoire vise à aider les communautés riveraines, et ultérieurement le Parlement, à déterminer s'il convient ou non d'établir une aire marine nationale de conservation. Le plan provisoire fera partie d'un rapport plus vaste qui renfermera par ailleurs de l'information sur les consultations entreprises et sur toute entente conclue au sujet de l'établissement de l'aire. Le Projet de loi stipule, en outre, que le plan doit faire part des objectifs de gestion et comprendre un plan de zonage, mais ne fait état d'aucune autre exigence.

Que le Projet de loi soit adopté ou non dans sa forme actuelle, Parcs Canada produira le rapport susmentionné, ainsi qu'un plan provisoire. Le plan provisoire doit être conçu dans un but de prévention et revêtir un caractère conceptuel, sauf dans les cas où des engagements précis ont été pris dans le cadre d'une entente pour l'établissement d'une AMNC.

Il est encore trop tôt pour établir des exigences très précises quant au contenu d'un plan directeur provisoire, au même titre que pour le plan directeur d'une AMNC. Toutefois, il conviendrait d'y inclure les éléments proposés ci-après, dont la plupart proviennent du contenu du plan directeur pour un parc national. Il est prévu de tenir un atelier afin d'apporter une touche finale au contenu du plan directeur des aires marines nationales de conservation proposé ici.

- *Introduction*
  - -processus d'examen de la faisabilité;
  - -ampleur, qualité et fiabilité des données utilisées pour préparer le plan directeur provisoire;
  - -questions qui requièrent un suivi immédiat
- *Points saillants de l'entente d'établissement de l'AMNC*
- *Limites proposées de l'AMNC*
- *Rôle de l'AMNC dans le réseau national*
- *Mise en lumière des principes de gestion des écosystèmes sur lesquels le plan provisoire*

repose, et référence au principe de la démarche préventive

- *Vision*
- *Objectifs stratégiques*
- *Programme d'utilisation durable des ressources*
  -pêche
  -chasse, autres
- *Concept de mise en valeur du patrimoine*
- *Concept en matière d'utilisation et de services aux visiteurs*
- *Transport et sécurité sur l'eau*
- *Administration et fonctionnement*
  - faire ressortir le rôle et les responsabilités de Parcs Canada, de Pêches et Océans, et d'autres ministères ou organismes ayant compétence dans l'AMNC
- *Plan de zonage provisoire*
- *Partenariats et participation du public*

Le plan directeur provisoire doit faire l'objet d'une évaluation environnementale.

9. PARTICIPATION DES PARTENAIRES À LA GESTION CONJOINTE POUR LA PLANIFICATION

Plus du tiers des parcs nationaux et un nombre croissant de lieux historiques nationaux administrés par Parcs Canada sont gérés par ce dernier avec des partenaires dans le cadre d'un accord de gestion conjointe, en conformité avec les dispositions d'une entente sur une revendication territoriale ou d'une entente d'établissement de parc ou de lieu ou avec un accord bilatéral de gestion. Les aires marines nationales de conservation sont toutes assujetties à un accord de gestion conjointe. Le présent chapitre a pour objet de traiter des aspects spéciaux qu'il faut prendre en considération dans l'élaboration des plans directeurs des sites pour lesquels un accord de gestion conjointe a été conclu.

En premier lieu, il convient de rappeler que le ministre détient toujours l'autorité ultime que lui confère la législation sur les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux. Les régimes de gestion conjointe sont destinés à favoriser la mise en place de mécanismes permettant au personnel de Parcs Canada et à d'autres intérêts de collaborer en vue de la présentation de recommandations au ministre.

Le présent chapitre traite des situations où la gestion conjointe est définie dans un accord explicite ou officiel; toutefois, il existe des formes de plus en plus importantes de « coopération » qui ne sont pas toujours définies dans des accords; par exemple, des employés de Parcs Canada travaillent avec des gouvernements provinciaux ou des administrations municipales pour élaborer un plan directeur d'un écosystème plus vaste qui renferme un parc national. Le chapitre 10, intitulé Éléments clés en matière de consultations publiques, traite des aspects liés à ces types d'ententes moins officielles.

9.1 MISE EN CONTEXTE

- *Terminologie*

  Il faut chercher à savoir quel terme il convient d'utiliser dans le plan pour désigner la gestion conjointe. Différents mots ont déjà été employés : gestion partagée, cogestion, gestion en commun, etc. Comme Parcs Canada essaie d'uniformiser sa terminologie, il est conseillé de s'entendre avec le personnel du Bureau national à propos de la terminologie en usage (précisons cependant que la terminologie consacrée par les ententes légales existantes ne changera pas, même si elle n'est pas conforme à l'usage). Le terme **gestion conjointe** est celui qu'il faut privilégier, mais d'autres termes ont parfois été utilisés dans le cadre de revendications territoriales; quand c'est le cas, nous devrons nous entendre avec les parties impliquées, si des termes différents doivent être utilisés.

- *Pouvoir*

  Il faut qu'il soit établi clairement en vertu de quoi les pouvoirs liés à la gestion conjointe peuvent être exercés. Quel est le document juridique qui les accorde et quel est le niveau décisionnel qui les détient (entente de revendication territoriale, entente de création de parc, autre document juridique)?

- *Vues communes*

  Plusieurs types d'ententes de gestion conjointe ont été conclues au pays, certaines avec les Premières Nations et d'autres, avec des communautés autochtones ou des groupes non autochtones. Il est important pour Parcs Canada et les gestionnaires travaillant sous un régime de gestion conjointe que toutes les parties s'entendent sur ce qu'est la gestion conjointe dans un parc, une aire marine nationale de conservation ou un lieu historique donné. Les comités ou conseils consultatifs « de gestion » peuvent être très influents, mais il doit être clair pour toutes les parties que c'est le ministre qui détient le pouvoir final de décision.

- *Conséquences possibles*

  Dans le cas des parcs ou lieux historiques qui ont été créés avant la naissance des régimes de gestion conjointe, et où c'est la première fois qu'on met en branle le processus d'élaboration d'un plan directeur depuis la signature d'une entente de gestion conjointe (p. ex. suite à une entente de revendication territoriale), il est important d'examiner toutes les conséquences possibles du régime de gestion conjointe sur la gestion de l'aire patrimoniale protégée. Pendant le processus de planification, il faut communiquer clairement au public et au personnel quels sont les changements qu'entraîne ou entraînera le passage à un régime de gestion conjointe.

- *Utilisations permises*

  En plus de définir les droits que peuvent exercer les peuples autochtones dans un parc ou lieu historique, le document juridique qui crée le régime de gestion conjointe du site détermine souvent dans leurs grandes lignes les utilisations permises des ressources diverses par d'autres personnes (utilisations non traditionnelles par des personnes autres que les Autochtones, utilisations commerciales existantes, etc.). Il s'agit là d'un aspect important de la planification de l'aire patrimoniale protégée.

- *Responsabilités*

  Les gestionnaires participant à la gestion conjointe doivent connaître clairement le processus de planification pour l'élaboration des plans directeurs et les responsabilités que doivent assumer toutes les parties, y compris Parcs Canada, pendant le déroulement de ce processus.

De plus, le personnel de Parcs Canada doit communiquer de manière nette et précise quels sont les résultats que Parcs Canada entend obtenir grâce au processus de planification. Il faut exposer tous ces éléments et parvenir à un accord à leur sujet dès le début du processus. Le document juridique est souvent utile à cet égard.

- *Rôles*

  Il faut définir le rôle que doivent jouer les gestionnaires participant à la gestion conjointe pendant le processus de planification pour l'élaboration des plans directeurs et auprès du groupe de travail. Dans certains cas, ces gestionnaires sont intégrés à l'équipe de planification; dans d'autres cas, ils sont appelés à apporter une contribution à un groupe de travail formé d'employés de Parcs Canada. Les gestionnaires participant à la gestion conjointe revoient la version préliminaire du plan et recommandent l'adoption du plan final.

- *Calendrier d'exécution*

  Dans un contexte de gestion conjointe, il est habituellement plus long d'élaborer un plan directeur que dans un contexte sans gestion conjointe. C'est un fait dont il faut tenir compte dès le début du processus, et qui doit être reflété dans le document d'orientation. De plus, en raison de la présence des gestionnaires travaillant sous un régime de gestion conjointe, il faut probablement que le processus soit plus souple pour qu'on puisse l'adapter aux besoins réciproques de ces gestionnaires et de Parcs Canada; ce besoin de souplesse peut nécessiter la modification du calendrier de réalisation du plan. Le contrôle qu'exerce Parcs Canada dans ces situations est moins serré.

- *Coûts*

  Comme dans tout exercice de planification, il faut que les coûts soient déterminés le plus clairement possible dès le début. Il faut reconnaître cependant que le fait de travailler avec des gestionnaires dans un contexte de gestion conjointe peut faire augmenter les coûts de l'exercice.

- *Règlement de différends*

  Il faut mettre en place un mécanisme pour régler les différends qui peuvent surgir pendant le processus de planification.

- *Processus décisionnel*

  Les parties doivent s'entendre sur le choix d'un processus décisionnel au début de l'exercice de planification - on devrait tendre vers le consensus comme processus décisionnel à privilégier.

- *Participation du public*

  Les gestionnaires participant à la gestion conjointe doivent comprendre clairement que la participation du public est importante dans le processus d'élaboration d'un plan directeur. Il faut définir le rôle qu'ils auront à jouer durant cette étape.

Les éléments énoncés ci-dessus doivent être très clairement définis dans le document d'orientation. Ce document doit être préparé en collaboration avec les gestionnaires qui participent à la gestion conjointe, et, le cas échéant, dans un énoncé distinct des termes de référence encadrant l'exercice de planification (voir section 6.3 du présent Guide).

9.2 RÔLE DES GESTIONNAIRES PARTICIPANT À UN RÉGIME DE GESTION CONJOINTE

En règle générale, le document juridique établissant le régime de gestion conjointe décrit le rôle que les gestionnaires participants joueront dans la recommandation du plan directeur. Dans le cadre d'un régime de gestion conjointe, il est essentiel que le personnel du Centre de services et du Bureau national participe aux échanges relatifs au plan directeur. Il importe d'éviter que le personnel en région et les gestionnaires associés au régime de gestion conjointe s'entendent sur un point qui pourrait subséquemment être contesté par le personnel du Centre de services ou du Bureau national. Le planificateur et les autres personnes directement impliquées dans l'exercice de planification doivent prévoir les problèmes susceptibles de surgir et en informer dès que possible le personnel concerné du Centre de services ou du Bureau national; ce faisant, la position de Parcs Canada sur une question particulière pourra faire l'objet d'un consensus avant la conclusion des échanges avec les gestionnaires qui participent au régime de gestion conjointe. Les principales personnes ressources à consulter sur les questions liées aux revendications territoriales se trouvent au Bureau national - au Secrétariat aux Affaires autochtones et à la Direction de la législation et de la politique, à la Direction générale des parcs nationaux.

Le processus selon lequel le plan sera approuvé aux différents niveaux doit être défini. Le processus pourra être défini dans le document juridique qui a donné naissance au régime de gestion conjointe. Dans certains cas, les gestionnaires qui participent au régime de gestion conjointe peuvent recommander le plan, qui sera acheminé par la voie hiérarchique courante de Parcs Canada, jusqu'à son approbation finale. Dans d'autres cas, les gestionnaires qui participent au régime de gestion conjointe pourront recommander le plan puis le soumettre directement à l'approbation du ministre.

10. ÉLÉMENTS CLÉS EN MATIÈRE DE CONSULTATION DU PUBLIC

Il est obligatoire de consulter le public au sujet de tous les programmes de planification de gestion de Parcs Canada. Ces consultations représentent une occasion importante d'engager le public et d'autres collaborateurs, et d'en faire des intervenants clés dans le processus de recherche de solutions aux problèmes qui touchent les aires protégées. Le présent chapitre a pour objet de décrire les éléments clés en matière de consultation du public et les étapes à suivre pour concevoir des programmes efficaces.

Le terme *consultation publique* désigne le processus bidirectionnel par lequel Parcs Canada amasse et diffuse de l'information et des avis parmi le grand public, les gouvernements, les peuples autochtones, les groupes d'intérêt et autres sur la gestion des aires patrimoniales protégées (parcs nationaux, lieux historiques nationaux et aires marines nationales de conservation). Le terme désigne aussi le processus décisionnel conjoint et l'échange d'information avec les autorités qui ont compétence sur l'écosystème de l'aire protégée ou sur le milieu culturel des lieux historiques nationaux. La consultation du public comporte de nombreux niveaux de participation et fait appel à de nombreux types de communication, selon les besoins liés à la situation et au programme.

Le document intitulé *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada* (1994) stipule que :

« La participation du public est la pierre angulaire de la politique, de la planification et des pratiques de gestion, dans le but d'assurer une prise de décision éclairée, de sensibiliser le public, et d'offrir des occasions aux Canadiennes et Canadiens d'apporter leurs connaissances et leur expertise, et de faire des suggestions. »

Sur la base de ces principes, quatorze éléments essentiels à l'organisation de consultations et de programmes efficaces sont proposés dans la présente section. Figurent en annexe une description détaillée de techniques et de méthodes, ainsi que plusieurs exemples de programmes de planification.

Éléments clés en matière de consultation

- **Objectif premier de la consultation**. Le but premier de la consultation du public aux fins de la planification des aires patrimoniales protégées est de rendre possible l'élaboration d'un plan directeur qui reçoive l'appui du public et des principaux intéressés. Associer d'autres intervenants à l'élaboration du plan accroît la possibilité d'obtenir leur appui pour les orientations énoncées dans le plan et leur mise en oeuvre.

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- prendre les meilleures décisions qui reflètent les intérêts, les valeurs et les préoccupations de toutes les parties qui influent sur la gestion de l'aire patrimoniale protégée concernée ou qui sont touchées par les modalités de gestion qui y sont appliquées;
- fournir au public et aux groupes externes une occasion de contribuer d'une manière positive et importante au processus décisionnel;
- créer un climat de confiance et de respect mutuels dans lequel les parties qui prennent part au processus, y compris Parcs Canada, peuvent avoir des échanges positifs;
- informer et sensibiliser toutes les parties impliquées, y compris Parcs Canada, afin de leur permettre d'acquérir une compréhension globale de tous les enjeux et de la manière dont les autres parties perçoivent ces enjeux;
- créer des relations durables entre Parcs Canada et les intervenants associés au processus.

- **Choix du mécanisme de consultation**. Les programmes de consultation doivent être conçus en fonction des circonstances qui caractérisent la planification de l'aire protégée. Il n'existe pas de démarche- type qui convient à tous les programmes de planification. Les mécanismes et les outils retenus doivent toujours être adaptés aux conditions régionales; ils doivent être aussi créatifs que possible pour susciter de l'intérêt chez les groupes, organismes et individus ciblés. Il existe une grande variété de mécanismes et d'outils grâce auxquels on peut favoriser une participation maximale : partenariats et programmes de coopération, techniques interactives directes (ateliers et séances de remue-méninges, par exemple), mécanismes indirects (bulletins, cartes-réponses, enquêtes auprès des visiteurs, etc.).

- **Étendue de la consultation**. En général, il est important de consulter l'ensemble des groupes d'intérêts, incluant les parties qui sont touchées par les orientations et les décisions énoncées dans le plan directeur, qui peuvent influer sur la gestion de cette aire ou qui s'intéressent activement à cette aire. Il est également important de consulter la population régionale au moyen d'outils accessibles (bulletins, etc.). Il faut viser, non pas un niveau « minimum », mais de préférence encourager et faciliter la participation du public et des organismes externes en utilisant des moyens créatifs qui permettent de répondre aux besoins du programme de planification. On ne peut atteindre cet objectif qu'après avoir d'abord déterminé quels sont les organismes, groupes, ministères, individus, etc., qui peuvent contribuer au succès de la planification.

- **Processus transparent**. Les programmes de participation du public doivent être ouverts, transparents et équitables. Parcs Canada doit renseigner les participants sur :
  - les rôles précis que jouent les groupes et les individus de l'extérieur dans le processus décisionnel;
  - la nature du processus et la façon dont les idées, suggestions, commentaires et avis seront utilisés;

- la portée des éléments et des enjeux, et les limites posées dans leur examen;
- le fondement rationnel qui sous-tend les décisions prises (acceptation ou le rejet de points de vue ou de suggestions; et
- le compte rendu complet des suggestions et commentaires obtenus dans le cadre des programmes de consultation, sur demande.

- **Consultation sur une base régulière**. Le programme quinquennal de planification ne suffit pas pour bâtir la confiance et obtenir l'appui et le niveau de participation qui sont nécessaires pour faire avancer les choses. La consultation du public devrait être intégrée à une stratégie plus vaste de communications et de relations avec la communauté, au niveau des Unités de gestion. Pour être efficace, cette stratégie devra être poursuivie au cours de la période qui sépare deux exercices de planification, et comporter notamment des examens annuels de l'état d'avancement de la mise en oeuvre du plan directeur.

- **Collaboration avec d'autres juridictions**. Le succès de la mise en application des mesures de protection des aires patrimoniales dépend souvent de la capacité de Parcs Canada de coopérer avec d'autres paliers d'administration. Parcs Canada doit s'efforcer de collaborer étroitement avec les provinces, les territoires et les peuples autochtones afin de déterminer leurs intérêts et leurs préoccupations, et de leur permettre de prendre part aux enjeux liés à la gestion qui les concernent. L'exercice d'élaboration du plan directeur constitue une occasion de promouvoir et de faciliter la définition d'une vision commune avec les autres paliers d'administration.

- **Collaboration avec les Autochtones**. Les Autochtones participent de plus en plus aux programmes de gestion et de planification des aires patrimoniales protégées. Il existe bien des façons de les associer à ces programmes. Par exemple, si des Autochtones détiennent des droits spécifiques dans une aire protégée, ils pourront être invités à participer au processus décisionnel, dans ce contexte précis. On pourra aussi instaurer des projets de gestion conjointe. Les Autochtones pourront aussi être mis à contribution dans le cadre d'un régime de gestion conjointe défini par la loi. Gwaïï Haanas est un exemple d'aire protégée gérée conjointement, à l'égard de laquelle la responsabilité et le pouvoir décisionnel sont partagés entre les Autochtones et Parcs Canada. Entre autres avantages, la participation des Autochtones aux programmes de planification apporte la possibilité d'intégrer les connaissances et les valeurs traditionnelles des Autochtones aux stratégies de gestion, sans compter qu'elle s'inscrira dans le cadre des processus déjà entamés et dont l'objectif est de restaurer la confiance et le respect.

Comme la situation de chaque parc, lieu historique ou aire marine nationale de conservation est particulière, il importe de déterminer aussitôt que possible quel sera le rôle des Autochtones dans le programme de planification. L'équipe de planification aura avantage à consulter le Secrétariat aux Affaires autochtones de Parcs Canada afin d'évaluer le potentiel de participation des Autochtones; elle devra ensuite exposer les conclusions de cet examen dans le document d'orientation.

- **Détermination des attentes**. Tous les participants nourrissent des attentes à l'égard de leur participation au processus d'élaboration des plans directeurs. Ces attentes peuvent découler de paramètres juridiques que sont les lois et politiques sur l'aménagement du territoire, les droits ancestraux des Autochtones et les traités conclus avec eux, ou être liés aux autres intérêts personnels et économiques qu'il faut dûment prendre en considération pour susciter les rapports de respect et de confiance qui sont essentiels au succès du processus de planification. Le terrain d'entente qui existe entre Parcs Canada et les participants à ce processus constitue le fondement de rapports fructueux et durables.

- **Consultation sur les énoncés d'intégrité écologique (ÉIÉ) et les énoncés d'intégrité commémorative (ÉIC)**. L'énoncé d'intégrité écologique (ÉIÉ) et l'Énoncé d'intégrité commémorative (ÉIC) doivent être élaborés avec la participation, s'il y a lieu, de groupes et d'individus de l'extérieur. L'utilisation et le développement qui ont cours dans les territoires adjacents auront une incidence sur l'intégrité de la plupart des aires protégées. Il sera plus facile de réaliser les objectifs visés en matière d'intégrité écologique et commémorative si ces organisations et personnes sont informées du contenu des ÉIÉ et ÉIC proposés, et si on leur donne la chance d'exprimer leur opinion. Ces énoncés doivent être durables; ils sont les outils de base de la planification des aires patrimoniales protégées.

- **Nouvelles technologies**. Les nouvelles technologies de communication peuvent contribuer grandement à faciliter la participation du public. Le réseau Internet, par exemple, pourrait bien être le seul moyen pratique qui permettrait à un large éventail de Canadiens et de Canadiennes de participer aux programmes de consultation. Il permettrait, par exemple, de rendre les informations plus accessibles, sur une base géographique plus étendue, par la diffusion de bulletins, de fiches de commentaires et de la version préliminaire des plans. Diffuser des documents sur des sites Internet et des CD pourrait s'avérer plus économique que de publier des bulletins qu'il faudrait expédier par la poste. Le courrier électronique pourrait aussi être un moyen efficace de diffusion de bulletins d'information. Dans la confection du volet électronique des programmes de consultation, il faudra toutefois déterminer si le public visé est disposé à utiliser les nouvelles technologies et s'il a les moyens d'y accéder. Bien des segments de la population n'ont pas encore accès à ces technologies. Dans leur cas, la version imprimée du plan directeur et des autres documents de consultation demeurera le principal support de communication.

- **Participation des publics non traditionnels.** Il faut recourir à des approches innovatrices pour attirer les personnes et les groupes qui n'ont pas pour habitude de participer aux programmes de consultation de Parcs Canada. À titre d'exemple, les néo-Canadiens forment une partie importante de la population du pays, mais on ne parvient guère à les toucher ou à les faire participer d'une manière profitable quand on utilise des mécanismes de consultation traditionnel. Pour ces groupes, il faut donc concevoir et

utiliser des outils de communication nouveaux et innovateurs, tout en respectant leurs points de vue et leurs valeurs propres.

- **Expertise en consultation**. Concevoir et mener à bien un bon programme de participation du public exige des compétences qu'on acquiert par des activités de formation spéciales ainsi que par la pratique. Ces compétences sont nécessaires pour l'exercice de nombreuses activités : résolution de conflit, promotion du travail d'équipe, animation, conception de processus décisionnels, promotion de partenariats et communication; ensemble, elles forment une discipline comparable à celle qu'apportent, par leurs propres compétences, d'autres membres de l'équipe qui participent au processus. Pour que cette discipline soit présente à Parcs Canada, il faut offrir au personnel des activités de formation appropriées.

Éléments clés de la conception d'un programme de consultation

Pour créer et mener à bien un bon programme de consultation, il est essentiel d'effectuer d'abord une analyse approfondie de la situation à l'étape de **l'orientation** du programme de planification. Au cours de cette analyse, il faut chercher la réponse à quelques questions de base :

- Le public est-il appelé à jouer un rôle dans la **conception** même du programme de consultation?
- Quelles sont les questions (p. ex. vision, objectifs stratégiques, mesures concrètes à prendre) qu'il faut aborder dans le cadre de l'exercice de planification lors de la planification?
- Dans quels buts, à court et à long termes, doit-on aborder ces questions?
- Est-il acceptable de traiter de plusieurs enjeux pendant la période que durera l'exercice de planification? À court terme? À long terme?
- Quels sont les groupes, les organismes et les individus de l'extérieur qui sont susceptibles de nous aider à atteindre ces objectifs, et qu'il y aurait donc lieu de mettre à contribution (p. ex. le grand public, les intervenants du milieu, les gouvernements, les Autochtones, les groupes d'intérêt organisés)?
- Existe-t-il des processus parallèles en cours qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'exercice de planification?
- Serait-il possible de participer à d'autres programmes de consultation déjà en cours (p. ex. planification municipale, planification de la gestion des ressources)?
- Quel est exactement le rôle que peut jouer chaque organisme externe dans la poursuite des objectifs (p. ex. pour mettre en réserve un couvert forestier, il faut l'appui explicite des propriétaires fonciers concernés, ou celui du ministère provincial responsable de la gestion de la ressource)?
- Quels sont les paramètres et les attentes en matière de participation au processus d'élaboration des plans directeurs (p. ex. autorisations légales, valeurs culturelles)?
- Quels sont les autres motifs (liens passés avec le parc ou le lieu historique, etc.) qui influeront sur leur façon de participer à la planification?
- Quelles sont les attentes des groupes et des personnes cibles à l'égard du processus? (Le leur

demander.)
- Des processus auxiliaires ou complémentaires (p. ex. groupes de travail) seraient-ils utiles?
- En tenant compte des réponses aux questions précédentes, quelle est la meilleure façon d'obtenir la participation fructueuse des parties?

Identification de repères pour la consultation : Durant la phase d'orientation du programme, il faut définir des indicateurs ou des objectifs pour la participation du public et des organismes ou individus de l'extérieur. Ces objectifs serviront à mesurer l'efficacité du programme, et ils serviront à déterminer quelles méthodes de consultation conviennent, jusqu'à quel point l'exécution du programme se déroule bien, si des changements sont nécessaires, et qu'il faudrait faire lors des prochaines consultations. Les indicateurs et objectifs permettront par ailleurs de s'assurer que les décisions prises avec le concours du public seront conformes à l'objectif général et aux sous-objectifs généraux de la consultation publique, dont il a été question précédemment.

Les deux principaux indicateurs que l'on peut utiliser pour mesurer l'efficacité de la consultation publique sont la satisfaction des participants, et les résultats à court et à long termes.

1. La **satisfaction des participants** est un indicateur important de la qualité de la relation établie. Elle se mesure notamment par le degré de participation, pendant et après le programme :

1. Les participants ont-ils compris le processus?
2. A-t-on répondu aux attentes particulières qu'ils ont exprimées?
3. Les participants estiment-ils avoir été informés assez rapidement de la tenue des réunions?
4. L'information a-t-elle été communiquée en temps opportun, était-elle pertinente et compréhensible?
5. Les opinions des participants ont-elles été respectées et prises en compte?
6. Le processus était-il équitable?
7. A-t-on abordé les questions qui intéressaient les participants?
8. La participation du public a-t-elle influé sur le résultat?

2. Les **résultats à court terme** sont les principaux indicateurs du degré d'atteinte des principaux objectifs. En voici des exemples :

- tous les propriétaires fonciers voisins du parc ont reçu un bulletin décrivant le programme de planification;
- une association touristique supporte ouvertement le projet de démantèlement d'un barrage;
- une organisation autochtone participe activement à l'exercice de planification;
- un échantillon représentatif du grand public a participé à une journée "portes ouvertes";
- la journée "portes ouvertes" a permis d'identifier nouveaux enjeux;
- un comité a été créé pour promouvoir le projet d'établir dans la région une réserve de la biosphère.

3. Les **résultats à long terme** aident à mesurer la réussite du programme au regard des objectifs de gestion fondamentaux poursuivis dans l'aire patrimoniale protégée, dont la réalisation prendra des années. En voici des exemples :

- des rapports productifs fondés sur la confiance ont été établis avec les intervenants clés;
- un véritable partenariat a été instauré avec une organisation autochtone;
- les participants comprennent bien les mandats et les attentes des uns et des autres (p. ex. intégrité écologique des parcs, intégrité commémorative des lieux historiques nationaux, aménagement durable des terres municipales).

11. ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PLANS DIRECTEURS

11.1 FONDEMENT LÉGISLATIF

Les plans directeurs doivent être soumis à une évaluation environnementale (ÉE) en vertu de la Directive du Cabinet (de 1999) sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes.

11.2 PROCÉDURE

L'ÉE des plans directeurs des parcs nationaux, des lieux historiques nationaux (y compris les canaux historiques) et des aires marines nationales de conservation doit être effectuée en conformité avec la procédure décrite dans ces pages.

Les responsabilités et rôles relatifs aux ÉE doivent être déterminés au début de l'exercice de planification. La personne responsable de la préparation d'une ÉE doit faire partie de l'équipe de planification, ou apporter son appui à cette équipe, au tout début de l'activité, pour que les effets sur les écosystèmes et les ressources culturelles soient pris en considération le plus tôt possible; elle doit travailler en étroite collaboration avec des spécialistes qui n'appartiennent pas à l'équipe de planification (ÉE / écosystèmes / ressources culturelles). L'évaluation environnementale (ÉE) doit être parfaitement intégrée au processus d'élaboration des plans directeurs et être basée sur une approche itérative (répétée plusieurs fois).

On examine les stratégies et les mesures proposées pendant le processus de planification pour déterminer si elles sont conformes aux exigences définies dans les textes législatifs et politiques applicables à Parcs Canada. Celles qui ne sont pas jugées compatibles avec ces exigences doivent être abandonnées pendant le déroulement de la procédure d'ÉE, sauf si elles ont préalablement reçu l'approbation du directeur général de la Direction générale des parcs nationaux ou de la Direction générale des lieux historiques nationaux.

Quand des options de planification sont envisagées, on doit, dans le cadre de l'ÉE, se pencher sur les impacts de chacune d'elles avant de consulter le public afin d'éviter de présenter à ce dernier des options non acceptables. Les consultations publiques sur des questions relatives à une ÉE doivent être intégrées au processus de consultation du public mis en place pour le plan; quand on met la touche finale au plan, on doit tenir compte des commentaires du public.

Le principe de précaution doit guider l'évaluation des impacts résiduels et de leur acceptabilité. La prévision des effets environnementaux d'une action s'accompagne toujours d'incertitudes, en plus de comporter des risques; compte tenu du mandat de Parcs Canada, il est essentiel d'être prudent pour s'assurer de réduire au minimum les risques et les impacts négatifs pour l'environnement.

11.3 CONTENU

Dans la définition de la portée de l'ÉE, on doit préciser quelles sont les principaux éléments à étudier et déterminer les limites géographiques du travail, sur la base de l'Énoncé d'intégrité écologique ou commémorative (ÉIÉ/ÉIC).

L'analyse doit porter sur les impacts isolés et cumulatifs des utilisations, aménagements, constructions et installations actuels, à l'intérieur et à l'extérieur du parc ou du lieu, de même que sur les stratégies ou mesures proposées dans le plan et sur les utilisations futures probables à l'extérieur du parc ou lieu. L'analyse doit aussi avoir pour objet les effets positifs des orientations ou interventions proposées dans le plan. Des stratégies doivent être prévues pour éviter ou réduire les impacts négatifs et pour augmenter les effets environnementaux positifs.

La partie consacrée à l'évaluation définit l'acceptabilité des effets résiduels dans le contexte des textes législatifs et politiques applicables à Parcs Canada, du système de zonage, de l'ÉIÉ ou de l'ÉIC et des autres objectifs. On y évalue aussi les impacts dans le contexte des indicateurs existants et des objectifs ou seuils correspondants (s'il y en a), ou on y détermine s'il serait approprié de fixer des seuils ou des objectifs spécifiques pour les éléments clés ou de réviser ceux qui existent (s'il y en a). L'évaluation doit aussi comprendre une estimation générale des implications du plan pour l'intégrité écologique ou commémorative (c'est-à-dire la modification prévue de l'intégrité du parc ou lieu).

Des mesures de suivi subséquentes doivent être prévues pour les composantes de l'environnement jugées vulnérables en raison de l'incertitude qui accompagne la prévision des impacts ou la détermination de l'efficacité des mesures d'atténuation des effets. Ces mesures seront intégrées au programme de suivi de l'IÉ. On prévoira un mécanisme de rétroaction pour permettre aux employés de se servir des informations générées par le suivi subséquent pour ajuster les orientations de gestion avant la prochaine révision du plan directeur ou dans le cadre de cette révision, si nécessaire.

11.4 DOCUMENTATION

Un rapport distinct d'ÉE devra être produit et approuvé par le directeur / régisseur du parc ou lieu ainsi que par le directeur de l'Unité de gestion. Un résumé de ce rapport devra être présenté dans le plan directeur.

Il existe des manuels techniques destinés à aider à la préparation de l'ÉE des plans directeurs. (voir le Guide de Parcs Canada pour l'évaluation environnementale des plans de gestion des parcs (Charron, 2000); Modèle pour la préparation des évaluations environnementales pour les plans de gestion des lieux historiques nationaux (Saunders, 1999); et le Guide pour l'évaluation environnementale : Évaluation des effets cumulatifs (Kingsley, 1997)).

12. PRODUCTION, IMPRESSION ET DISTRIBUTION

12.1 L'IMAGE DE MARQUE DE PARCS CANADA DANS LES PLANS DIRECTEURS

Les plans directeurs sont les principaux documents de responsabilisation des parcs nationaux, lieux historiques nationaux et aires marines nationales de conservation; ils sont présentés au Parlement. Leur contenu et leur présentation doivent être conformes aux normes de qualité les plus élevées possibles.

Les exigences relatives à la présentation des plans directeurs sont décrites dans *Directives concernant les publications de Parcs Canada* (*Parcs Canada*, 1999c), dont la dernière version est datée du 4 juin 1999. On peut se procurer ce document à la Direction de la mise en valeur du patrimoine et de l'education populaire, au Bureau national de l'Agence Parcs Canada.

Les principaux points à retenir sont les suivants :

- Des exigences très précises sont fixées pour la première page de couverture (mise en page, couleurs, etc.). (À l'avenir, l'aspect de la première page de couverture des plans directeurs de Parcs Canada sera uniforme.)
- Il existe des règles concernant l'emploi des polices de caractères dans la page de couverture et le corps du texte.
- Il n'y a pas d'instructions relatives à la mise en page du corps du texte (par exemple, on peut aussi bien écrire le texte sur une colonne que sur deux).
- Il n'y a pas de règles à observer dans la conception de la dernière page arrière de couverture.

Homogénéité et normes nationales

Les publications du gouvernement fédéral, y compris les plans directeurs, doivent présenter les caractéristiques standard suivantes :

- Les publications pour diffusion externe doivent contenir :
  - un avis de droit d'auteur, pour protéger le droit d'auteur de la Couronne;
  - un numéro ISBN (ISSN ou ISMN); et
  - un numéro de catalogue.

- Les publications à pages multiples doivent aussi contenir :
  - les données de catalogage avant publication (CIP); et
  - un code à barres (si elles sont offertes en vente).

- Il faut envoyer des exemplaires des publications:
  - au Bureau du dépôt légal; et

- au Programme des services de dépôt.

Avis de droit d'auteur

Pages Web

- © Her Majesty the Queen in Right of Canada / Parks Canada 2000 /
© Sa Majesté la reine du chef du Canada / Parcs Canada 2000

Documents (sur papier ou électroniques) gratuits

— (CD-ROM, fichiers PDF, etc., mais pas les pages Web), pour lesquels on ne verse pas de droits d'auteur :

- © Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Chief Executive Officer of Parks Canada, 2000 /
© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le directeur général de Parcs Canada, 2000

Documents et produits électroniques offerts en vente

- © Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Minister of Public Works and Government Services, 2000 /
© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2000

Numéros internationaux normalisés

Les éditeurs canadiens peuvent demander qu'on leur attribue des numéros internationaux normalisés qui sont des codes d'identification utilisés pour les livres (ISBN), la musique imprimée (ISMN) et les publications en série (ISSN). Ces numéros facilitent la création et la tenue des catalogues de publications, la recherche d'informations sur les publications et le traitement des commandes.

Numéro de catalogue

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) attribue un numéro de catalogue à toutes les publications du gouvernement fédéral; ces numéros sont utiles pour la gestion des inventaires et la distribution des documents.

Données de catalogage avant publication (CIP)

Le Programme de catalogage avant publication est exécuté par les éditeurs canadiens, la Bibliothèque nationale du Canada et un certain nombre de bibliothèques canadiennes. Il sert à inscrire les livres (format papier ou électronique) dans un catalogue avant qu'ils ne paraissent. Les données avant publication sont transmises aux libraires et aux bibliothécaires, à qui ils sont utiles pour faire leur choix de livres, commander des livres et traiter les publications qu'ils

acquièrent.

Code à barres

Les publications offertes en vente doivent porter un code à barres sur leur couverture. À noter que les plans directeurs ne sont pas destinés à être vendus.

Dépôt légal

Le dépôt légal permet de constituer une collection nationale complète des publications éditées au Canada et de sauvegarder ainsi le patrimoine de l'édition canadienne. En règle générale, les éditeurs canadiens sont tenus d'envoyer à la Bibliothèque nationale du Canada deux exemplaires de leurs livres, brochures, publications en série, microformats, enregistrements parlés, enregistrements vidéo, publications électroniques sur support matériel (CD-ROM, CD-I, disquettes, etc.), et un exemplaire de leurs enregistrements de musique et de leurs productions multimédias.

Programme des services de dépôt

Le Programme des services de dépôt fournit les publications du gouvernement fédéral à un réseau de plus de 1 000 établissements (bibliothèques publiques, universités, assemblées législatives, etc.). Le nombre minimal d'exemplaires à remettre au Programme est de 60.

Pour s'assurer de satisfaire aux exigences énumérées ci-dessus, le personnel de Parcs Canada dispose d'un « guichet »; il s'agit des bureaux de l'agente d'information, dont l'adresse est : 4e étage, Division du programme des services de dépôt, Direction des services de coordination des communications, Constitution Square, 350, rue Albert, Ottawa (Ontario), K1A 0S5. L'agente d'information, Madame Anita Beausoleil, veille à ce que nos communications reçoivent l'attention requise de la part des services de TPSGC et de la Bibliothèque nationale du Canada, y compris les communications relatives au dépôt légal et au Programme des services de dépôt.

Fournir :

- Page titre (en anglais et en français)
- Table des matières (en anglais et en français)
- Introduction (en anglais et en français)

Indiquer si le plan est :

- une réimpression (avec ou sans modifications);
- une version nouvelle d'un document déjà publié;
- destiné à être diffusé en ligne (si oui, en envoyer la version PDF);
- destiné à être offert sur des supports non traditionnels (CD-ROM, produits en Braille, etc.).

Coordonnées d'Anita Beausoleil :
Téléphone : (613) 993-1695
Télécopieur : (613) 941-2410
Courriel : anita.beausoleil@pwgsc.gc.ca

Pour de plus amples renseignements, consultez les sites Web suivants :
Programme des services de dépôt :
http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/dsp-psd/AboutDSP/dspcont-e.html
Bibliothèque nationale du Canada : www.nlc-bnc.ca/services/servicee.htm
TPSGC : http://www.pwgsc.gc.ca/text/government/sub_publications-e.html

12.2 IMPRESSION ET DISTRIBUTION

12.2.1 Bureau national

Un nombre total de quarante-sept (47) exemplaires du document en anglais et de trente-deux (32) exemplaires en français doit être soumis au Bureau national afin de rencontrer les exigences administratives. Ces documents seront distribués de la façon suivante :

Dépôt au Parlement

Cinq (5) exemplaires du document en anglais et cinq (5) documents en français (2 anglais/2 français à la Chambre des Communes, 2 anglais/2 français au Sénat, 1 anglais/1 français aux Affaires parlementaires)

Centre de distribution du Parlement

Quinze (15) exemplaires du document en français
Vingt-cinq (25) exemplaires du document en anglais

Centre de documentation (Parcs nationaux / ou / Lieux historiques nationaux)

Deux (2) exemplaires du document en français
Deux (2) exemplaires du document en anglais

Unité de planification du Bureau national (Parcs nationaux ou Lieux historiques nationaux)

Dix (10) exemplaires du document en français
Quinze (15) exemplaires du document en anglais

Afin de réduire les coûts, il est recommandé d'imprimer les versions anglaises et françaises en deux volumes distincts, plutôt que d'imprimer un document bilingue.

Distribution à la communauté de planification par la Bureau national

De plus, un CD devrait être remis au Bureau national, incluant tous les documents pertinents utilisés (par ex., le document d'orientation, les bulletins utilisés dans le cadre des consultations, le plan directeur, etc.). Finalement, cinquante (50) exemplaires du document (version CD) sont requis pour fin de distribution à la communauté de planification à travers le pays.

12.2.2 Unité de gestion

L'Unité de gestion est responsable de conserver l'inventaire de ses plans directeurs et de répondre aux demandes à cet égard.

13. BIBLIOGRAPHIES ET AUTRES DOCUMENTS D'INTÉRÊT[1]

REFERENCES:

Canadian Environmental Assessment Agency. 1999. *Strategic Environmental Assessment. The 1999 Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals. Guidelines for Implementing the Directive*. Ottawa. ON

Charron, L. 2000 . *Parks Canada Guide to the Environmental Assessment of Park Management Plans*. Ottawa, ON : Parks Canada, National Parks Directorate.

Kingsley, L. 1997. *Guide to Environmental Assessment : Assessing Cumulative Effects*. Ottawa, ON : Parks Canada, National Parks Directorate.

Panel on the Ecological Integrity of Canada's National Parks. 2000. *Report of the Panel on Ecological Integrity of Canada's National Parks*. Ottawa, ON.

Parks Canada. 1994. *Guiding Principles and Operational Policies*. Ottawa, ON.

Parks Canada. 1994. *Cultural Resource Management Policy*.

Parks Canada. 1994. *A Proposed Framework for Assessing the Appropriateness of Recreation Activities in Protected Heritage Areas*. Ottawa, ON: National Parks Directorate.

Parks Canada. 1995. *Saguenay-St.-Lawrence Marine Park Management Plan*. Ottawa, ON : National Park Directorate.

Parks Canada. 1996. *Visitor Risk Management Handbook*. Ottawa, ON: National Parks Directorate.

Parks Canada. 1997. *Spectrum of Appropriate National Park Opportunities* photo matrix (poster).

Parks Canada. 1998. *Prince Edward Island National Park Management Plan*. Ottawa, On : National Parks Directorate.

Parks Canada. 1998. *Banff National Park Management Plan*. Ottawa, ON : National Parks Directorate.

[1] Cette bibliographie est incomplète et est en voie d'élaboration.

Parks Canada. 2000. *Yoho National Park Management Plan*. Ottawa, ON : National Parks Directorate.

Parks Canada. 1999. *Wapusk National Park Reserve Management Plan*. Ottawa, ON : National Parks Directorate.

Parks Canada. 1999. *Spectrum of Appropriate National Park Opportunities* Ottawa, ON: National Parks Directorate.

Parks Canada, 1999. *Publication Directives*. Ottawa, ON :

Parks Canada. 2000. *Minister of Canadian Heritage's Action Plan in Response to the Report of the Panel on the Ecological Integrity in Canada's National Parks*. Ottawa, ON : Parks Canada, National Parks.

Parks Canada. ???. *Parks Canada National Themes Toolkit*. Ottawa, ON : Parks Canada, Heritage Presentation.

Saunders, K.E. 1999. *A Template for Preparing Environmental Assessments for National Historic Sites Management Plans*.Ottawa, ON : Parks Canada, National Historic Sites Directorate.

OTHER RELEVANT GUIDANCE:

Environment Canada. 1995. *Directives on Green Government Operations*. Ottawa, ON: Environment Canada.

Geomatics International Inc. 1996. *Principles and Standards of Ecosystem Management for Parks Canada*. Ottawa, ON : Parks Canada, National Parks Directorate.

Mosquin, T. 1997. *Management Guidelines for Invasive Alien Species in Canada's National Parks*. Ottawa, ON : Parks Canada, National Parks Directorate.

Parks Canada. 1985. *Management Process for Visitor Activities*. Ottawa, ON: National Parks Directorate.

Parks Canada. 1988. *Getting Started: A Guide to Park Service Planning*. Ottawa, ON: National Parks Directorate.

Parks Canada. 1989. *Keepers of the Flame*. Ottawa, ON : Parks Canada, National Parks Directorate.

Parks Canada.1991. *Selected Readings on the Visitor Activity Management Process*. Ottawa, ON: Environment Canada.

Parks Canada. 1991. *Visitor Activity Concept Handbook.* Ottawa, ON: VAMP Technical Group, Program Headquarters.

Parks Canada. 1994. *Allowable Outdoor Recreation Activity Profiles: A Tool for Visitor and Risk Management.* Prepared by Ashley Consulting. Ottawa, ON: National Parks Directorate.

Parks Canada. 1997. *Best Practices in Parks Canada Trails — A Spectrum of Appropriate Trail Activities, Services and Facilities*. Ottawa, ON: Parks Canada, National Parks Directorate.

Parks Canada. 1992. Camping Manual. Ottawa, ON.

Parks Canada. 1978. Trail Manual. Ottawa, ON.

Parks Canada. (In prep.). *Ecosystem Conservation Strategy* (draft). Otttawa, ON : National Parks Directorate.

[1]Avec regrets, la traduction est à suivre.

14. REMERCIEMENTS

Plusieurs personnes ont participé à l'élaboration de ce Guide; leur contribution a été précieuse.

Au début, cinq équipes de projet ont été formées. Leur rôle a consisté à préparer le matériel pour l'élaboration de la version initiale du rapport, qui a été examinée lors du forum de Parcs Canada sur la planification, qui a au lieu au Mont Sainte-Anne (Québec), en octobre 1999. Voici quelles étaient ces équipes et qui étaient leurs membres :

Équipe 1 : Éléments essentiels des plans directeurs

Jillian Roulet - coresponsable
Richard Leonard - coresponsable
Jacques Biron
Nelson Boisvert
Wayne Bourque
Bob Carlisle
Jack Ricou
André Savoie
Doug Sullivan
Marilyn Watson

Équipe 2 : Points spéciaux relatifs aux lieux historiques nationaux

John Grenville - coresponsable
Jim Masyk - coresponsable
Jean Barry
Janet Wright
Doug Sullivan
Angus McLeod
Kim Seward-Hannam

Équipe 3 : Points spéciaux relatifs aux parcs et lieux soumis à un régime de gestion conjointe

Dawn Bronson - coresponsable
Anne Landry - coresponsable
Jean Boutet
Kevin Lunn
Steve Langdon
Sheryl Smith
David Murray
Gary Pittman

Équipe 4 : Mise en oeuvre, surveillance et évaluation des plans directeurs

Alison Manley - coresponsable
Norm Ruttan - coresponsable
Eric Lebel
Frank Roscoe
John Towndrow

Équipe 5 : Participation du public à la planification de la gestion

Graham Dodds - responsable
Pat Buchanan
Claude Filion
Gail Jackson
Lise Rochette
Manuel Stevens
Jean Barry

Glenn Webber a prêté main forte à l'équipe et a fait part de ses commentaires qui se sont avérés très utiles.

D'autres membres du personnel ont soumis des commentaires ou aidé à l'élaboration des diverses versions de ce document; il s'agit de : Janet Weatherston, Patricia Kell, Bernard Potvin, Ila Smith, Per Nilsen, Hillary Zimmerman, Rob Thompson, Francois Marineau, Denyse Lajeunesse, Julia Tompa, Jean-Marie Morin, Nanao Kachi, Maureen Peniuk et Christiane Larouche.

Marie-Josée Laberge a participé à la révision de ce document à de nombreuses occasions; elle a aussi dirigé l'élaboration de l'annexe 2 (Nouveau Guide de préparation des énoncés d'intégrité écologique des parcs nationaux). Jean Barry, Bernard Potvin, Jacques Biron et Christiane Larouche ont assuré avec diligence la concordance des versions en français et en anglais.

Le Comité de direction, composé de Gaby Fortin, Carol Whitfield, Margaret Archibald et Susan Katz, a su orienter le projet dans la bonne direction et donner des conseils appropriés quand il le fallait.

Murray McComb
Gestionnaire de projet

ANNEXES

ANNEXE 1. LE FONDEMENT LÉGISLATIF ET POLITIQUE DES PLANS DIRECTEURS

La *Loi sur les parcs nationaux* (1988) et la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* (1998) contiennent des dispositions concernant l'élaboration et la présentation des plans directeurs des parcs nationaux et des lieux historiques nationaux. Le projet de *Loi sur les aires marines nationales de conservation* (Projet de loi C-8) renferme des dispositions semblables régissant la planification des aires marines nationales de conservation. Un autre Projet de loi (C-27), soit le *Projet de Loi sur les parcs nationaux du Canada*, renforce la primauté de la préservation de l'intégrité écologique dans la planification des parcs nationaux. Voici quelles sont les principales prescriptions des lois qui influent sur la planification à Parcs Canada (les lecteurs sont priés de noter que la formulation des textes législatifs susmentionnés pourrait être modifiée d'ici à ce qu'on leur mette la touche finale) :

- Un plan directeur doit être établi et présenté au Parlement par le ministre dans les cinq ans suivant la création d'un parc national, d'un lieu historique national ou d'une aire marine nationale de conservation.

- Pour les aires marines nationales de conservation, le Projet de loi Sur les aires marines nationales de conservation prévoit l'obligation de soumettre à l'examen du Parlement, quand la création d'une aire marine nationale de conservation est envisagée, un rapport comportant « un plan directeur provisoire énonçant les objectifs de gestion et un plan de zonage ». Les exigences relatives à l'élaboration d'un plan directeur provisoire pour les aires marines nationales de conservation sont présentées au chapitre 11 de ce Guide.

- Les plans directeurs doivent être examinés tous les cinq ans; on doit les déposer avec leurs modifications devant le Parlement. (Le parc marin du Saguenay — Saint-Laurent fait exception : la loi spécifique à la création du parc prévoit l'examen de son plan directeur tous les sept ans.)

- Le Projet de loi C-27 indique que " La préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique par la protection des ressources et processus écologiques sont la première priorité du ministre pour tous les aspects de la gestion des parcs"(8. (2)). De plus, le Projet de loi stipule que "Dans les cinq ans suivant la création d'un parc, le ministre établit un plan directeur de celui-ci qui présente des vues à long terme sur l'écologie du parc et prévoit un ensemble d'objectifs et d'indicateurs relatifs à l'intégrité écologique, et des dispositions visant la protection et le rétablissement des ressources, les modalités d'utilisation du parc par les visiteurs, le zonage, la sensibilisation du public et l'évaluation du rendement; il le fait déposer devant chaque chambre du Parlement" (11(1)). Finalement, "S'il est recommandé dans un plan directeur - original ou modifié - qu'une zone d'un parc soit constituée en réserve intégrale, le ministre fait cette recommandation au gouverneur en conseil dans l'année qui suit le dépôt du plan ou de la modification de celui-ci au titre de l'article 11" (14(4)).

- Assurer l'intégrité commémorative doit figurer en tête des priorités dans la planification des

F2

lieux historiques nationaux.

- La priorité est accordée, dans l'élaboration et la modification des plans directeurs des aires marines nationales de conservation, aux principes de gestion des écosystèmes et au principe de la prudence.

- Les procédures de préparation et de révision des plans directeurs doivent permettre de consulter le public aux niveaux local, régional et national.

Le document *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada* (1994) renferme les énoncés des politiques qui constituent les fondements des plans directeurs. Les parties consacrées à la planification occupent une place importante; elles ne sont pas reproduites dans ce Guide.

ANNEXE 2. GUIDE DE PRÉPARATION DES ÉNONCÉS D'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE DES PARCS NATIONAUX

Version originale établie par un comité national en 1997 - Stephen Woodley (président), Neil Munro , Paul Grigoriew, Nik Lopoukhine, André Savoie, Don Rivard, Clément Bédard, Luc Foisy, Graham Dodds, Bernie Leiff, Wayne Bourque, Jack Ricou, Heather Oxman, Tim Sookocheff.

Version revue en 2000 par A. Savoie, S. Woodley, D. Rivard, M. McComb, Thierry Bouin, Éric Tremblay, Bill Stephenson, Richard Leonard, Bill Dolan, Dave Dalman, Ken East, Dan Reeve, Ernie De Patie, Neil Munro, Luc Foisy, Graham Dodds, Wayne Bourque, Jack Ricou, Heather Oxman, Tim Sookocheff, Brian Hutchinson, Don Rivard, Stephen Woodley, Stephen McCanny, Marie-Josée Laberge.

1. INTRODUCTION

« Les parcs sont créés à l'intention du peuple canadien afin que celui-ci puisse les utiliser pour son plaisir et l'enrichissement de ses connaissances, dans le cadre de la présente loi et de ses règlements; ils doivent être entretenus et utilisés de façon à rester intacts pour les générations futures. » (*Loi sur les parcs nationaux*) Le *Projet de loi sur les parcs nationaux du Canada* comporte la disposition suivante : « La préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques sont la première priorité du ministre pour tous les aspects de la gestion des parcs ». Quant au document *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada* (1994), il stipule que « Dans l'acquisition, dans la gestion et dans l'administration des endroits et des programmes du patrimoine, protéger l'intégrité écologique et assurer l'intégrité commémorative occupe la première place. » Il apparaît donc clairement que la principale mission de Parcs Canada est le maintien de l'intégrité écologique. En conformité avec cette conception du rôle de l'Agence, le Plan d'affaires national de Parcs Canada (Parcs Canada, 1995) prévoyait l'élaboration pour chaque parc d'un énoncé de référence portant sur l'intégrité écologique (énoncé d'intégrité écologique) et reflétant l'état des écosystèmes du parc et notre connaissance de cet état.

D'ici au 31 mars 2001, chaque parc national devrait s'être doté d'un Énoncé d'intégrité écologique (ÉIÉ) qui sera un élément de son plan directeur approuvé (ou d'un plan soumis à l'approbation du Bureau national) ou un ÉIÉ provisoire approuvé par le Directeur exécutif, Intégrité écologique, avant l'exécution du processus d'élaboration des plans directeurs. Le Directeur exécutif, Intégrité écologique, approuve les ÉIÉ provisoires ou, dans le cas où l'ÉIÉ est incorporé au plan directeur, signifie au Directeur général des Parcs nationaux que l'ÉIÉ et le plan directeur ont été préparés selon le processus établi et qu'ils sont conformes aux normes applicables. Les parcs qui auront établi un ÉIÉ provisoire devront l'incorporer dans leur plan directeur lors du prochain examen de ce dernier; ils pourront l'ajuster et le mettre à jour dans le cadre du processus de planification. Une fois l'ÉIÉ initial incorporé dans le plan directeur approuvé, on met l'accent sur la surveillance et l'évaluation de la mise en oeuvre des mesures prévues dans le plan directeur ainsi que sur l'adaptation des priorités ou programmes, si nécessaire. Chaque année, les parcs doivent rendre compte de l'exécution de leur plan directeur, y

compris de leurs mesures relatives à l'intégrité écologique, et tenir des consultations à ce sujet. Les ÉIÉ sont examinés en même temps que les autres éléments des plans directeurs, lors de l'examen quinquennal de ces derniers. Les ajustements importants sont apportés lors du processus d'examen du plan, après consultation publique.

Pour assurer l'uniformité des ÉIÉ des parcs à travers tout le pays, on a formé, en mai 1996, un comité national dont la tâche devait consister à donner des indications concernant l'élaboration de ces énoncés. En 1997, le premier Guide de préparation des ÉIÉ des parcs nationaux était présenté. Depuis, plusieurs parcs ont préparé l'ébauche de leur ÉIÉ. Le directeur général de la Direction générale des parcs nationaux a été appelé à examiner et à approuver la première génération de ces ÉIÉ . Cette responsabilité sera désormais du ressort du directeur exécutif, intégrité écologique. Il était par ailleurs prévu que les lignes directrices contenues dans le Guide devaient être revues deux ans après sa présentation; la nouvelle version du Guide a été élaborée en tentant compte des leçons tirées de l'examen des premières ébauches d'ÉIÉ; on a aussi veillé à rendre plus claires les exigences auxquelles il faut se conformer.

2. Qu'est-ce qu'un énoncé d'intégrité écologique?

La mission de préservation ou de rétablissement de l'IÉ d'un parc national n'a pas de fin. L'ÉIÉ est l'outil dont on se sert pour traduire cette tâche immense en buts et objectifs plus concrets, plus tangibles. On y donne une description des principaux éléments des écosystèmes; on y indique quel est l'état dans lequel on veut trouver ces écosystèmes dans 15 ans. L'ÉIÉ donne des indications et fixe des buts et objectifs stratégiques pour que ces buts et objectifs soit atteints. Il est l'instrument servant à déterminer ce qu'est l'IÉ pour un parc en tenant compte des conditions régionales. Pour les parcs gravement perturbés, l'objectif à atteindre pendant la période de 15 ans ne sera pas un état désiré de l'IÉ; la réalisation des objectifs fixés pour la période de 15 ans sera toutefois une étape importante du processus devant aboutir à l'état désiré de l'IÉ.

Selon le *Projet de loi sur les parcs nationaux du Canada*, l'intégrité écologique désigne l'état d'un parc jugé caractéristique de la région naturelle dont il fait partie et qui sera vraisemblablement maintenu, notamment les éléments abiotiques, la composition et l'abondance des espèces indigènes et des communautés biologiques ainsi que le rythme des changements et le maintien des processus écologiques.

D'une manière plus pratique, on jugera que l'intégrité d'un système a été maintenue si :

- sa structure et sa fonction sont intactes;
- ses composantes et processus indigènes sont susceptibles de continuer à exister;

- les utilisations humaines et les installations sont compatibles avec la capacité limitée de l'écosystème du parc de subir les utilisations et le niveau de ces utilisations, de même que de subir ces utilisations pendant les périodes où elles se font.

On considère que l'IÉ d'un endroit a été préservé quand la population de ses espèces indigènes est susceptible de durer et de se développer et que les processus écologiques permettent d'assurer la viabilité de ces espèces. Le maintien de l'IÉ n'implique pas nécessairement l'interdiction de toute utilisation humaine; il suppose cependant que les êtres humains visitent l'endroit, y vivent ou l'utilisent sans détériorer ses écosystèmes. Le maintien de l'IÉ n'exclut pas non plus la présence de terrains de camping et d'installations. Il implique nécessairement, toutefois, que les types d'utilisations humaines et le niveau de ces utilisations n'entraînent pas une détérioration des écosystèmes.

L'ÉIÉ joue un rôle vital dans la gestion à long terme du parc sur lequel il porte puisqu'il :

- *indique quelles sont les valeurs de base des écosystèmes que le parc a l'obligation de préserver en conformité avec la vision écologique définie pour lui;*
- *indique quels sont les problèmes liés à la réalisation des conditions écologiques désirées;*
- *fixe et fait connaître les buts généraux, indicateurs, objectifs et cibles relatifs à la réalisation des conditions jugées acceptables.*

L'ÉIÉ comporte une description et une analyse concises et claires de l'état des écosystèmes du parc. Cette description et cette analyse sont élaborées sur la base des connaissances sur les utilisations passées et actuelles de l'endroit, le contexte régional dans lequel le parc est géré et les principaux agresseurs qui influent sur les écosystèmes. L'ÉIÉ devrait aussi fixer des objectifs en matière d'environnement ainsi que des objectifs vérifiables pour l'avenir. Pour préparer un ÉIÉ , on devrait utiliser, analyser et unifier les données pertinentes existantes. Les ÉIÉ doivent être revus étant donné que nos connaissances sur les systèmes évoluent; ils doivent faire l'objet d'un examen majeur tous les cinq ans, en même temps que les plans directeurs et le Rapport sur l'état des parcs.

Les parcs nationaux assurent la préservation de terres. Leur rôle consiste à protéger des écosystèmes et à maintenir leur intégrité écologique le plus possible. Les écosystèmes sont des ensembles dynamiques; leur modification ne signifie pas nécessairement que leur intégrité écologique diminue. Un système peut voir son état varier, mais conserver malgré tout son intégrité écologique quand les changements qu'il subit sont acceptables; c'est quand les changements ne sont pas acceptables que le système voit son intégrité écologique diminuer.

3. LIENS AVEC LES PLANS DIRECTEURS DES PARCS (Guide pour l'élaboration des plans directeurs à Parcs Canada – 2000, section 7.2)

L'ÉIÉ doit être intégré dans le plan directeur du parc, et on devrait en tenir compte dans la préparation du plan d'affaires du parc. L'ÉIÉ vient consolider les engagements relatifs à la protection des écosystèmes du parc et au maintien de son IÉ. Il établit un lien entre le plan directeur et les mesures de gestion relatives à l'IÉ. Le maintien de l'IÉ ayant la priorité absolue pendant l'élaboration du plan directeur d'un parc national, l'ÉIÉ doit décrire l'état de l'IÉ du parc et expliquer ce qu'il faut faire pour maintenir cette intégrité ou pour la restaurer.

L'intégration de l'ÉIÉ dans un plan directeur n'est pas une tâche facile. L'ÉIÉ doit être élaboré avant le processus d'élaboration des plans directeurs ou au début de ce processus. En fait, on devrait déterminer avant la préparation du document d'orientation quelles sont les questions relatives à l'IÉ dont il faudra s'occuper. On peut préparer les ÉIÉ comme des documents distincts à intégrer dans le processus de planification, mais leur contenu devra être réparti dans le plan lui-même; il ne devra pas former pas un chapitre distinct du plan.

Au début de la section générale des plans directeurs des parcs, on devrait trouver la vision écologique, une analyse générale de l'état des écosystèmes, une description du contexte régional et des buts généraux relatifs au maintien ou à la restauration de l'IÉ. Ainsi, les buts en matière de maintien ou de restauration de l'IÉ guideront l'élaboration des objectifs définis dans chaque section. Les objectifs en matière de maintien ou de restauration de l'IÉ pourraient constituer l'élément central de la section consacrée à la protection des ressources patrimoniales. Comme le maintien de l'IÉ est une responsabilité partagée, le personnel d'autres directions pourraient, au besoin, soumettre des objectifs dont la réalisation aiderait à l'atteinte des buts en matière de protection et de restauration de l'IÉ. L'ÉIÉ est aussi le point de référence le plus utile pour effectuer l'évaluation environnementale d'un plan directeur et des effets cumulatifs des aménagements et activités proposés ainsi que pour déterminer le niveau approprié des utilisations.

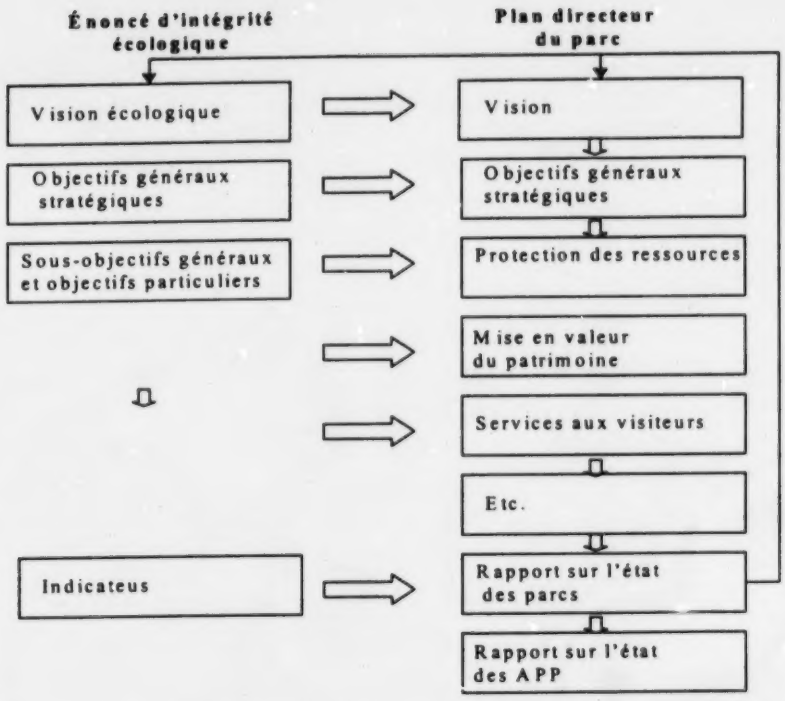


Figure 1. Intégration des EIE dans les plans directeurs des parcs.

▼Embûche fréquente

L'intégration des ÉIÉ dans le plan directeur d'un parc a posé quelques problèmes dans le passé, l'énoncé n'étant reflété que dans la section du plan consacrée à la protection des ressources patrimoniales. Cette façon de faire est contraire à la philosophie qui sous-tend les ÉIÉ et vient à l'encontre des recommandations de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada. Les enjeux liés à l'IÉ devraient servir de base à la totalité des plans directeurs des parcs; ils devraient être intégrés à plusieurs endroits plutôt que dans un seul chapitre.

4. QUI DEVRAIT ÉLABORER LES ÉNONCÉS D'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE? (*Guide pour l'élaboration des plans directeurs à Parcs Canada – 2000*, section 7.2)

C'est le directeur de l'Unité de gestion qui est responsable de la préparation de l'ÉIÉ . L'auteur principal de l'énoncé est normalement l'écologiste du parc ou le titulaire d'un poste équivalent. Cependant, comme l'ÉIÉ est l'élément central du plan directeur, il est nettement préférable qu'une équipe multidisciplinaire s'occupe à la fois de l'ÉIÉ et du plan directeur (une équipe, un processus). Les spécialistes des ressources naturelles devraient toutefois apporter un appui important à cette équipe, surtout pour la détermination des buts, objectifs, cibles et indicateurs appropriés. L'équipe devrait représenter les intérêts des divers secteurs, notamment les utilisations

humaines, la mise en valeur du patrimoine et la conservation des ressources. Pendant les phases initiales du travail, il pourrait être nécessaire de faire appel abondamment à des ressources externes, en particulier à des personnes qui participent à la gestion conjointe, à des peuples autochtones, à des spécialistes des Centres de services et à d'autres membres de la communauté scientifique. C'est en raison de leur importance qu'il faut compter sur des contributions importantes multiples pour établir les ÉIÉ ; il faut toutefois veiller à ce qu'ils soient vraiment des énoncés d'intégrité écologique et **éviter d'en faire des documents généraux**. Les points développés dans le cadre de l'élaboration de l'ÉIÉ sont soumis à l'examen du public dans le cadre des consultations sur le plan directeur.

▼Embûche fréquente

Dans le passé, quelques ÉIÉ ont été écrits par un petit nombre de spécialistes des ressources naturelles de Parcs Canada, qui n'ont pas demandé la participation d'employés d'autres directions et d'intervenants locaux. Une équipe multidisciplinaire comptant dans ses rangs des représentants de toutes les directions devrait participer à l'élaboration de l'ÉIÉ . Il faudrait aussi, pendant ce travail, consulter les peuples autochtones, les intervenants assurant une gestion conjointe, les principaux intervenants qui oeuvrent à l'externe, les gestionnaires régionaux des terres avoisinantes, les scientifiques et la population régionale afin d'obtenir leur appui à la vision écologique du parc. La préparation de l'ÉIÉ devrait être vue comme un moyen de gagner l'adhésion des personnes responsables d'autres sections, ainsi que celle des collectivités régionales, aux objectifs en matière d'IÉ que le parc veut se fixer pour les 10 à 15 prochaines années. Les ateliers ont souvent été de bons outils pour élaborer la vision et déterminer les buts, les objectifs, les indicateurs et les cibles.

5. ÉTAPES DE L'ÉLABORATION DES ÉNONCÉS D'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE

5.1 Description des utilisations passées et actuelles des terres

La première étape de l'élaboration des ÉIÉ consiste à décrire les utilisations passées et actuelles des terres qui forment le parc et de celles qui l'entourent; elle permet d'acquérir des connaissances sur l'histoire des utilisations humaines dans la région, et de voir comment ces dernières ont façonné ou influencé l'IÉ du parc. La présentation du contexte historique du parc doit servir à connaître ses écosystèmes et non pas à relater toute son histoire. Pendant la première étape, on doit déterminer quelles influences culturelles ont contribué à façonner les écosystèmes locaux. On doit essayer de découvrir les pratiques culturelles propres à l'endroit et de déterminer quelles interactions entre la nature et la culture ont changé ou créé des paysages dans le parc et ont pu influer sur l'IÉ de ce dernier. Dans la description des utilisations passées et actuelles des terres, on doit traiter des principales valeurs culturelles/historiques de l'endroit, y compris de ses principales ressources historiques et archéologiques. On doit y mentionner les principales installations destinées aux visiteurs du parc, de même que les principales contraintes que ces installations pourraient éventuellement faire subir à l'IÉ. On doit aussi, s'il y a lieu, y indiquer si on récolte ou si on a déjà récolté des ressources dans le parc et préciser quelle est ou était l'importance de la récolte.

5.2 Description de l'influence du contexte régional sur la gestion du parc

Dans cette section de l'ÉIÉ, on situe le parc dans le contexte de sa région. On y traite de l'ampleur et des caractéristiques des activités exercées dans le parc et dans la région. On y indique par exemple si le site est un grand parc du Nord, s'il est exposé ou non à des menaces immédiates, s'il est possible qu'on exploite un jour des minerais à proximité, ou s'il est un petit parc fragmenté du Sud entouré de terres agricoles. La description de l'influence du contexte régional sur la gestion du parc sert à aider à améliorer nos connaissances sur les écosystèmes du parc, et non pas à offrir une banque d'informations détaillées sur la région.

5.3 Modèle des écosystèmes

L'ÉIÉ idéal présente un « modèle » conceptuel (ou cadre conceptuel) synthétisant les connaissances sur les écosystèmes du parc, sur leurs principaux éléments et processus, et sur les principaux liens qui existent entre ces derniers. Ce modèle simple n'est pas destiné à être un tableau complet de toutes les composantes des écosystèmes; il sert plutôt à exprimer notre connaissance des écosystèmes d'un endroit. D'ailleurs, il n'est pas nécessaire de modéliser la totalité d'un écosystème pour en rendre la dynamique fondamentale; le modèle doit être élaboré à partir d'un ensemble d'éléments importants étroitement liés entre eux. Ces éléments seront particulièrement utiles pour choisir les indicateurs (voir la section suivante). Plus tard, le modèle pourra être développé et transformé en un plan de conservation des écosystèmes.

Le principal avantage qu'offre la présentation dans un modèle conceptuel de nos connaissances sur des écosystèmes, c'est qu'elle nous amène à définir les processus importants et les principaux éléments des écosystèmes, une tâche profitable en elle-même. L'élaboration du modèle nous oblige à énoncer nos objectifs clairement, à définir et à décrire les facteurs influant sur une situation et à nous concentrer sur la collecte des données utiles pour la prise de décision. Le modèle est utile à ceux qui l'élaborent et, en plus, il les aide à expliquer aux autres, sans ambiguïté, leurs idées sur le fonctionnement des systèmes écologiques et la justification de certaines décisions de gestion.

Lors de l'élaboration du modèle de gestion et du choix de ses principaux éléments, il faut tenir compte de ce qui suit :

- les principaux éléments du système;
- les principaux processus qui régissent l'évolution du système;
- les agresseurs et leurs impacts sur le système;
- l'influence humaine sur l'évolution du système.

Des éléments devraient être ajoutés au modèle au fur et à mesure qu'on acquiert des informations qui améliorent notre connaissance des écosystèmes. La figure 2 présente un modèle conceptuel simple élaboré pour le parc national Banff.

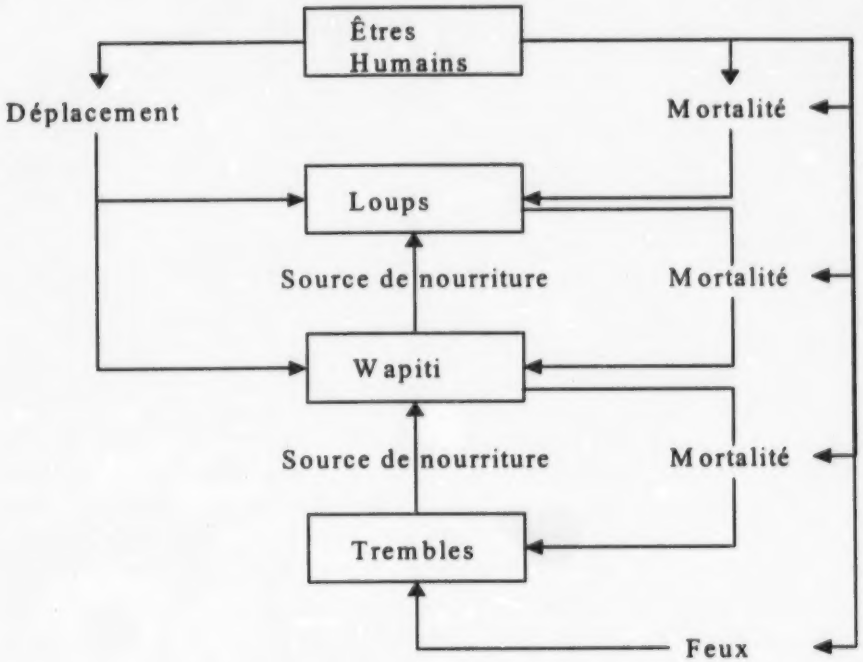


Figure 2. Modèle simple établi pour le parc national Banff (vallée inférieure de la Bow et Rocheuses centrales du Canada), dans lequel sont incorporés les éléments clés suivants de l'écosystème : wapitis, trembles, loups, feux, êtres humains (sources : Parcs Canada, Documents hors-série n° 9, adapté de Whiet et al.,1994).

5.4 Analyse des agresseurs existants et potentiels qui influent sur le parc et ses écosystèmes

Cette section donne une brève description des principaux agresseurs qui influent sur le parc et de la menace qu'ils font planer sur son IÉ, et établit un lien avec le Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées. Cette section peut aussi contenir une courte description des agresseurs possibles qui sont l'objet de préoccupations pour le parc. Il faut différencier clairement les agresseurs potentiels (hypothétiques) et les agresseurs dont l'existence à été démontrée. Pour les premiers, l'objectif le plus approprié qu'on peut fixer dans l'ÉIÉ pourrait être de trouver le moyen de vérifier les hypothèses; pour les seconds, le parc devrait mettre en oeuvre des mesures d'atténuation, puis évaluer leur efficacité.

Parmi les sources d'information utilisées pour rédiger la section, il y a le questionnaire national sur les agresseurs élaboré en vue de l'élaboration du Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées, le plan de conservation des écosystèmes du parc et des études. Chaque fois que c'est

possible, on doit renvoyer le lecteur à des études publiées. Dans la section, on peut aussi traiter des impacts des politiques de gestion de Parcs Canada sur l'IÉ, s'il est pertinent de le faire, compte tenu du contexte du parc.

5.5 Énoncé de vision écologique du parc

Le processus d'élaboration d'une vision collective et la recherche de la réalisation de cette vision dans la réalité est au centre de la gestion adaptative. La vision représente la première étape de la création d'un objectif commun qui servira à choisir les objectifs de gestion. La section devrait exposer une vision globale et réalisable, basée sur nos connaissances sur les utilisations passées et présentes des terres du parc et des terres environnantes, le contexte régional, les agresseurs et les principaux éléments des écosystèmes, ainsi que sur la valeur principale du parc. Par exemple, une valeur importante du parc national de la Péninsule-Bruce pourrait être la présence sur son territoire de la plus grande forêt intacte du sud de l'Ontario; pour le parc national Wood Buffalo, ce pourrait être le fait qu'il abrite la plus grande aire protégée représentative de la forêt boréale, sur notre continent; pour le parc national Kluane, une valeur importante pourrait être sa zone de protection des grizzlys. L'élaboration de la vision nous offre l'occasion d'être créatif et d'exprimer l'essence du parc. La vision écologique présentée dans l'ÉIÉ servira de base à la vision plus large exposée dans le plan directeur du parc. Le fondement de la vision doit être le maintien ou la restauration de l'IÉ, et l'état souhaité de l'IÉ. La vision présente des résultats plutôt que des mesures à prendre. La vision écologique devrait :

- offrir une vision globale du parc et de l'écosystème régional;
- traiter du fait que le parc est représentatif d'une région naturelle et du rôle plus large que joue le parc au sein du réseau des parcs nationaux,
- traiter des partenariats créés pour protéger l'habitat d'une grande variété d'espèces et des mesures de gestion destinées à améliorer la connectivité de l'écosystème du parc et de l'écosystème régional environnant;
- traiter de la capacité de l'écosystème du parc de subir une augmentation du niveau de ses utilisations ou de développement sans se détériorer d'une manière importante.

Étant donné que la structure totale, la fonction et la composition sont des éléments essentiels pour assurer la pérennité, il faudrait traiter de chacun d'eux dans la vision. Cette dernière peut être rédigée en abrégé ou prendre la forme d'un ensemble de paragraphes; sa longueur ne devrait pas excéder une page. La vision, comme toutes les parties du plan directeur, peut être soumise à des examens pendant la période de 15 ans que couvre le plan; on la rédige cependant de manière à en assurer l'applicabilité à long terme, en évitant d'y employer des termes techniques, administratifs ou à la mode. La vision doit être un élément durable de l'ÉIÉ . Pour traduire le caractère durable de la vision, on devrait la situer dans une postériorité par rapport à l'instant présent et, pour ce faire, employer le temps futur.

▼Embûche fréquente

Les visions élaborées dans le passé sont trop générales. La vision écologique devrait être propre au parc pour lequel elle est élaborée; elle devrait refléter le contexte et les questions propres à ce parc. Elle devrait être assez précise pour qu'il soit possible, 15 ans après son élaboration, de déterminer jusqu'à quel point elle a été réalisée. En outre, toutes les parties concernées devraient être capables de comprendre et de prévoir les implications possibles de la vision dans un avenir prévisible.

5.6 Détermination des buts (principes), objectifs, indicateurs et cibles en matière d'intégrité écologique

Pour que soient atteints les buts à long terme définis dans la vision, il faut diviser le système en paramètres qu'on peut gérer, pour lesquels on peut planifier des mesures ou qu'on peut évaluer, en utilisant un cadre à quatre niveaux : buts, objectifs, indicateurs et cibles stratégiques. Ces éléments permettront d'établir un lien concret avec le plan directeur du parc, les plans d'affaires et le Rapport sur l'état des parcs. Bien que le cadre le plus souvent employé à des fins de surveillance parle de « principes », de « critères », d'« indicateurs » et de « cibles », nous proposons d'employer les termes « buts » et « objectifs » au lieu de ceux de « principes » et de «critères», pour éviter d'utiliser des termes avec lesquels la majorité des gens ne sont pas familiers.

On a déjà dit que gérer, c'est se décider entre des options futures. Des buts (principes) et objectifs (critères) clairs, et des indicateurs et cibles bien définis, ne sont que l'expression d'un état désiré futur pour un parc. La préservation et le rétablissement de l'IÉ imposent souvent des contraintes importantes à l'utilisation de terres. L'ÉIÉ devrait promouvoir la poursuite de buts viables (à long terme) afin de rendre acceptables les contraintes à court terme.

Dans la section décrite ici, on devrait donner des indications précises sur la gestion du site afin d'assurer la préservation ou le rétablissement de l'IÉ ainsi que la mise en oeuvre des principes et pratiques de gestion des écosystèmes. Les mesures prévues dans le plan directeur pour réaliser la vision doivent refléter les buts (principes), objectifs (critères) et cibles définis dans l'ÉIÉ . Les indicateurs (ce qui est mesuré) et les cibles (niveau acceptable des indicateurs) devraient avoir un lien direct avec les valeurs écologiques, et être centrés sur les conditions qui existent quand les écosystèmes ne sont pas détériorés ou menacés. Il ne faut toutefois pas que les objectifs et cibles soient des énoncés généraux applicables à n'importe quel parc. Les objectifs et, en particulier, les cibles devraient être propres au parc et avoir un rapport direct avec les principaux éléments écologiques et avec les agresseurs décrits dans les parties précédentes de l'ÉIÉ . Les indicateurs sont l'un des liens qui existent avec le plan directeur du parc, dont ils fixent l'orientation.

On utilise fréquemment les «buts», «objectifs», « indicateurs » et «cibles» à des fins différentes. Il n'existe probablement pas de définitions parfaitement correctes de ces mots. Il est cependant nécessaire que nous parlions tous le même langage. Des définitions et des exemples sont donnés ci-dessous.

- Les buts (principes) stratégiques correspondent à des états qu'on se propose de créer et qui sont généraux de nature. Ils doivent traduire en des termes concrets ce qui est énoncé dans la vision; ils doivent décrire l'état dans lequel on désire voir les écosystèmes du parc 10-15 ans plus tard, ainsi que les résultats qu'on prévoit obtenir pendant la même période.

- Les objectifs sont l'expression concrète des buts, plus larges, qu'ils traduisent en éléments du système; ils doivent diviser les buts en points réalisables.

- Les indicateurs sont des paramètres qui, quand nous les utilisons pendant une certaine période de temps, nous renseignent sur les tendances relatives à l'état d'un système. Ils correspondent à des paramètres précis liés aux objectifs. Les indicateurs doivent être bien définis, mesurables ou vérifiables (et être, de préférence, numériques). Comme il est impossible de suivre de près tous les éléments d'un système naturel, les indicateurs sont des éléments spécifiques qui renseignent sur les progrès réalisés vers l'atteinte des buts. Les indicateurs doivent refléter notre connaissance du système et être choisis en fonction du modèle conceptuel (voir la section 5.4). Les caractéristiques des bons indicateurs sont les suivantes :
  -Les indicateurs doivent être assez faciles à mesurer (ou à vérifier) et être fiables.
  -Il devrait exister un lien clair et bien connu entre l'indicateur choisi et l'élément qu'il est supposé évaluer (l'utilisation des résultats de travaux déjà effectués et de textes scientifiques publiés, de même que la consultation de membres du milieu scientifique, sont essentiels à la sélection des indicateurs).
  -Les indicateurs doivent permettre de découvrir rapidement les changements que subit le système.
  -Quand on choisit les indicateurs, on devrait tenir compte de questions techniques et financières ainsi que du ratio coûts-avantages. Ça ne sert à rien de choisir un indicateur « parfait » qu'il est impossible de mesurer.

Les indicateurs sont les éléments sur lesquels on fera un rapport dans le nouveau Rapport quinquennal sur l'état du parc (pour de plus amples renseignements, voir le *Guide pour l'élaboration des plans directeurs à Parcs Canada — 2000*).

- Les objectifs doivent toujours être accompagnés d'une ou plusieurs cibles. Ces dernières permettent de savoir quand on atteint l'objectif fixé. Avec les cibles, on peut utiliser une méthode de mesure et un repère précis à l'aide desquels on peut évaluer l'indicateur. Les cibles doivent être précises et mesurables. Elles s'accompagnent d'un échéancier implicite basé sur le cycle quinquennal d'élaboration de rapports, mais nous pouvons aussi fixer des dates cibles moins lointaines ou plus lointaines étant donné que ces dates ne reflètent que notre connaissance actuelle de l'indicateur. Dans certains cas, on connaît la valeur précise de l'indicateur ou on peut, à partir d'études existantes, en calculer une par extrapolation. Dans de nombreux cas, seule l'orientation du changement désiré est connue; par exemple, une cible peut être une augmentation importante de la population d'une espèce menacée.

Parfois, on ne connaît même pas l'orientation du changement qui refléterait l'amélioration de l'IÉ. Quand cette situation se présente, la cible par défaut est la première mesure ou la mesure de base de l'indicateur. La gestion adaptative nous permet d'apprendre par la pratique.

Exemples de buts (principes), d'objectifs, d'indicateurs et de cibles :

But (principe) :
Assurer l'existence de populations viables chez les espèces indigènes.

Indicateur :
Nombre de grizzlis dans le parc.

Objectif :
Assurer l'existence d'une population viable de grizzlis dans l'écosystème du parc et de la région.

Cible :
Avoir au moins 50 femelles capables de permettre à la population de se multiplier et un taux de mortalité inférieur à 2 %.

But :
Reconstituer les processus écologiques.

Indicateurs :
Superficie brûlée chaque année.
Superficie pâturée chaque année.
Densité des terriers d'écureuils terrestres.
Variabilité de la hauteur des végétaux.

Objectifs :
Rétablir les feux dans le parc.
Gérer le pâturage de manière à avoir une prairie plus représentative de ce qui a existé dans la région pendant des milliers d'années.

Cibles :
Avoir une moyenne de 2 ha de terre brûlés chaque année pendant la période de 15 ans.
Avoir de 3 à 33 % du parc pâturé chaque année.
Doubler la densité des terriers d'écureuils terrestres dans les zones pâturées.
Augmenter d'une manière importante la variabilité de la hauteur des végétaux à différentes échelles spatiales.

But (principe) :
Faire en sorte que les écosystèmes du parc retiennent normalement les substances nutritives.

Objectif :
Redonner au bassin hydrographique de la rivière Big Hemlock sa capacité normale de retenir les substances nutritives.

Indicateur :
Niveaux annuels de calcium répandu par le bassin hydrographique de la rivière Big Hemlock.

Cibles :
Obtenir chaque année une moyenne de 3 kg/jour de calcium répandu par le bassin hydrographique de la rivière Big Hemlock.
Faire en sorte que la quantité de calcium répandu n'augmente pas d'une manière importante, selon le test saisonnier de Mann Whitney/test de Lettenmayer.

Les ateliers ont été un moyen efficace de recueillir des avis et de sonder des opinions auprès du milieu scientifique et des intervenants locaux au sujet de la sélection des buts, objectifs, indicateurs et cibles relatifs à l'IÉ. La sélection des buts et des objectifs devrait se faire en fonction des trois grands sujets exposés dans le Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées : la biodiversité, les fonctions des écosystèmes et les agresseurs. Chacun de ces sujets devrait avoir des indicateurs et des cibles déterminés pour chacun des niveaux écologiques appropriés - individu, population, communauté et paysage. Il peut être important aussi de choisir un ensemble différent d'indicateurs et de cibles pour chacune des composantes des écosystèmes identifiées précédemment dans le modèle conceptuel des écosystèmes. Parce qu'on doit l'intégrer dans le plan directeur du parc, l'ÉIÉ ne devrait pas être présenté comme s'il était le résumé du programme de surveillance; il doit plutôt se situer à un niveau plus stratégique et viser principalement à identifier les buts, les objectifs, les indicateurs et les cibles qui conviennent sur la base des éléments principaux indiqués dans la section intitulée : Vision.

Les parcs nationaux donnent l'occasion à leurs visiteurs d'entrer en contact avec la nature, de la redécouvrir, de sentir qu'ils en font partie et d'être revitalisés à son contact. Cette section de l'ÉIÉ devrait aussi fixer des buts relatifs aux types d'expériences de séjour que les parcs devraient permettre aux visiteurs de connaître en tenant compte de l'IÉ. Les buts et les objectifs relatifs à l'acquisition de connaissances et aux séjours devraient être basés sur des éléments dont a déjà traité dans l'ÉIÉ , notamment l'état de l'IÉ du parc, le contexte régional et l'utilisation passée et actuelle des terres. Cette section ne doit pas faire double emploi avec le plan de communication du parc; on doit plutôt y indiquer clairement quels sont les buts et les objectifs relatifs à la communication de la valeur écologique du parc et de l'état des écosystèmes de ce dernier. Qu'est-ce que le public devrait savoir concernant l'IÉ du parc? Les buts et les objectifs devraient déborder le cadre des visiteurs du parc et être basés sur les besoins en communication de l'ensemble écologique que forment le parc et ses environs. Il devrait être possible de définir des indicateurs et des cibles pour chacun des objectifs du programme de communication. Rappeler aux résidants locaux que les pratiques de gestion des terres dans les zones agricoles situées à l'extérieur du parc peuvent influer sur les écosystèmes est un exemple d'objectif de transmission de connaissances. L'indicateur pourrait être le nombre de personnes à qui a été présenté un programme sur les impacts écologiques; l'objectif particulier pourrait être de présenter le programme à 75 % des classes de 6^{e} et 7^{e} années des écoles de la région. Les objectifs en matière de communication peuvent être exposés dans diverses sections de l'ÉIÉ ou présentés dans une section distincte, ou introduits à la fois dans une section distincte et dans d'autres sections de l'énoncé. Il faut utiliser la méthode la plus appropriée pour atteindre les objectifs de communication.

Plus d'un objectif, indicateur et cible peuvent correspondre à un but. En général, il est beaucoup plus difficile de déterminer les indicateurs et les cibles appropriés que de définir les buts et les objectifs. Cependant, des indicateurs mesurables ou vérifiables correspondent à une définition beaucoup plus réaliste d'un état futur désiré. Le fait d'avoir des indicateurs et des cibles détaillés montre que nous savons où nous allons. Quand on ne peut pas établir des indicateurs et cibles numériques, il faudrait mentionner dans l'ÉIÉ le besoin d'en élaborer. Les cibles devraient être

réalistes et réalisables; mais elles doivent aussi inciter le parc à viser l'excellence.

6. MODÈLE DE TABLE DES MATIÈRES POUR LES ÉNONCÉS D'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE

Nous proposons ci-dessous un modèle de table des matières pour un ÉIÉ élaboré comme un document distinct devant être intégré dans le plan directeur d'un parc. Quand l'ÉIÉ n'est pas conçu comme un document distinct, les informations qu'on y aurait transmises doivent être reflétées dans le plan directeur. La vision écologique doit être présentée au tout début du document puisqu'elle constitue l'élément fondamental de l'énoncé.

- 1. INTRODUCTION
  Dans l'introduction (un court paragraphe), on devrait indiquer qui a participé à l'élaboration de l'énoncé et qui a été consulté pendant ce travail (liste des collaborateurs); on devrait aussi expliquer comment le travail a été effectué.
- 2. LA VISION ÉCOLOGIQUE DU PARC
- 3. LE CONTEXTE RÉGIONAL
- 4. LES UTILISATIONS PASSÉES ET ACTUELLES DES TERRES
- 5. LES IMPACTS IMPORTANTS SUR LE PARC
- 6. BUTS, OBJECTIFS, INDICATEURS ET CIBLES RELATIFS À L'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE
- 7. AUTRE(S) CONTRIBUTION(S) AU MAINTIEN OU À LA RESTAURATION DE L'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE
  Dans cette section (un court paragraphe), on devrait indiquer comment d'autres directions ont contribué à la protection ou à la restauration de l'intégrité écologique.
- 8. BIBLIOGRAPHIE

7. PRÉSENTATION MATÉRIELLE ET STYLE

Les énoncés d'intégrité écologique devraient :

- *être assez courts (10 - 20 pages);*
- *être écrits dans une langue simple et claire et être exempts de termes du jargon administratif, de termes trop techniques et d'acronymes désignant des organisations gouvernementales;*
- *être des descriptions impartiales et franches de l'état des écosystèmes étudiés;*
- *renvoyer le lecteur, au besoin, à des études scientifiques et à des rapports scientifiques pouvant soutenir des affirmations qu'ils contiennent.*

ANNEXE 3. GUIDE RÉVISÉ DE PRÉPARATION DES ÉNONCÉS D'INTÉGRITÉ COMMÉMORATIVE

(À insérer dans une version ultérieure du Guide)

ANNEXE 4. PLAN D'ACTION POUR LA CONSTITUTION DE RÉSERVES INTÉGRALES DANS LES PARCS NATIONAUX

Contexte

Lois et politiques

Les modifications apportées en 1988 à la *Loi sur les parcs nationaux* ont permis la désignation, par règlement, de réserves intégrales à l'intérieur d'un parc. Il est prévu que les limites des réserves intégrales constituées correspondent aux limites des aires de zone II. De plus, lorsque des aires de zone I sont incluses dans les aires de zone II ou y sont adjacentes, ou encore sont assez vastes pour être considérées par elles-mêmes, elles peuvent également être incluses dans des réserves intégrales constituées. Les aires de zone I seront gérées en fonction de leurs besoins spéciaux de protection.

Le concept de réserves intégrales pour désigner l'utilisation des terres fait partie des politiques régissant les parcs nationaux au moins depuis 1979. Les modifications apportées en 1988 à la *Loi sur les parcs nationaux* ont placé une contrainte législative sur la nature des utilisations qu'on peut faire dans une réserve intégrale. La nouvelle *Loi concernant les parcs nationaux du Canada* (la *Loi*) a reçu la sanction royale le 20 octobre 2000. Les dispositions de l'ancienne *Loi concernant les parcs nationaux* sont demeurées à peu près inchangées dans la nouvelle Loi. L'article 14 s'énonce comme suit :

14. (1) le gouverneur en conseil peut, par règlement, constituer en réserve intégrale toute zone à l'état sauvage, ou susceptible d'être ramenée à l'état sauvage d'un parc.

– le ou la Ministre ne peut autoriser dans une réserve intégrale la tenue d'aucune activité susceptible d'en altérer le caractère naturel.

– nonobstant le sous-paragraphe (2), mais sous réserve des conditions qu'il ou elle juge nécessaire, le ou la Ministre peut autoriser dans une réserve intégrale certaines activités ayant pour but :

(a) l'administration du parc;
(b) la sécurité du public;
(c) la mise à la disposition des usagers d'installations de base comme des sentiers et des campements rudimentaires;
(d) la tenue d'activités conformes aux règlements établis en vertu de l'article 17; ou
(e) l'accès par la voie des airs à des secteurs éloignés de la réserve intégrale.

Le public pourra utiliser et apprécier les réserves intégrales dans le cadre d'activités non motorisées comme les randonnées, le camping et les excursions dans l'arrière-pays.

Toute activité motorisée exercée dans un secteur d'une réserve intégrale constituée devra satisfaire aux conditions du paragraphe 14(3).

Lors de l'examen parlementaire du Projet de loi C-27, plusieurs OENG ainsi que la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada on fait connaître leur inquiétude par rapport aux délais de mise en application des modifications apportées en 1988 à la *Loi sur les parcs nationaux*. Ils ont recommandé que le gouvernement soit obligé d'étudier la constitution de réserves intégrales dans les parcs nationaux à l'intérieur de délais établis. Le projet de loi C-27 a été modifié de façon à ajouter un délai pour la constitution. Cette modification se lit comme suit :

> *(4) S'il est recommandé dans un plan directeur, original ou modifié, qu'une zone d'un parc soit constituée en réserve intégrale, le ministre fait cette recommandation au gouverneur en conseil dans l'année suivant le dépôt ou de la modification du plan au titre de l'article 11.* (Soulignement pour mise en évidence)

Les conséquences de l'ajout de ce paragraphe portent sur deux aspects. En premier lieu, il oblige le ministre à recommander la constitution d'une réserve intégrale dans l'année qui suit le dépôt du plan ou de sa modification devant le Parlement. En deuxième lieu, il établit le plan directeur comme le mécanisme qui détermine (a) si la constitution d'une ou de plusieurs réserves intégrales est appropriée dans le cas du parc national, et (b) la/les zone(s) ainsi constituée(s).

Conséquences pour la gestion des parcs

Comme pour toutes les autres étapes cruciales de la planification de gestion, les limites et les utilisations appropriées des réserves intégrales proposées seront établies en consultation avec le public au cours de la préparation ou de l'examen du plan directeur.

Les réserves intégrales constituées sont des zones pour lesquelles le public aura un degré élevé d'assurance que les aménagements et les utilisations seront conformes à leur caractère de milieu sauvage[2]. Les activités seront celles que la *Loi* permet au ministre d'autoriser. Les décisions prises par le ministre en vertu de la *Loi* peuvent faire l'objet d'un recours en justice si quelqu'un estime que l'autorité conférée au ministre n'a pas été bien exercée. Cela impose aux gestionnaires des parcs une plus grande imputabilité. Pour modifier les limites d'une réserve intégrale désignée, il faudra avoir recours à un processus formel de modification du règlement. En ce qui concerne les activités autorisées en vertu du paragraphe 14(3) de la *Loi*, le ministre a le pouvoir d'imposer les conditions nécessaires pour assurer l'intégrité de la réserve intégrale.

---

1 Un milieu sauvage est défini dans les *Principes directeur et politiques de gestion* comme « une aire naturelle suffisamment grande pour protéger des écosystèmes intacts et qui peuvent servir de source de mieux-être, tant physique que spirituel. C'est une aire où il n'y a pas ou peu de traces évidentes d'activités humaines permettant ainsi la continuité de l'évolution des écosystèmes ». (Colloque national sur les milieux sauvages -- 1988).

Ces activités peuvent être autorisées dans le plan directeur, ou par le truchement des ententes ou des permis d'utilisation du parc. Le directeur du parc peut alors fixer des conditions conformes au paragraphe 14(3).

Les limites des réserves intégrales constituées apparaissent sur un plan administratif des réserves intégrales dans les parcs nationaux. Ces plans administratifs donnent une description graphique générale d'aires à utilisation spécifique dans les parcs nationaux. Ils précisent les limites de ces zones, mais ce ne sont pas des levés officiels. Les limites précises sont définies par des documents officiels comme la *Loi concernant les parcs nationaux du Canada*, les levés officiels, et dans le cas des limites générales comme l'emplacement des routes ou d'autres caractéristiques physiques, l'emplacement des caractéristiques réelles sur le terrain.

Les plans sont préparés en vertu de l'article 31 de la *Loi sur l'arpentage des terres du Canada* :

« 31. L'arpenteur en chef peut, à des fins administratives, établir tels plans des terres publiques qu'il juge à propos, mais il n'est pas nécessaire que les plans établis sous le régime du présent article soient ratifiés selon la manière prévue à l'article 29, ni envoyés à un registraire aux termes de l'article 30. »

Les plans doivent être préparés par un arpenteur fédéral accrédité. Ils sont approuvés par Ressources naturelles Canada, et ils reçoivent un numéro d'enregistrement du Système d'arpentage des terres du Canada. Ces plans administratifs sont à la base des règlements.

Le processus auquel on a recours pour établir les plans administratifs peut exiger du temps et de l'argent. Les équipes de gestion des parcs doivent s'assurer que des discussions ont lieu avec les intervenant touchés, comme les détenteurs de baux et de permis d'occupation et les Premières Nations et avec Ressources naturelles Canada dès le début du processus, et à tout le moins avant la préparation des plans administratifs. On s'assure ainsi que toutes les préoccupations et tous les besoins sont bien compris. On évitera ainsi également des coûts inutiles encourus pour réviser les plans à une date ultérieure.

Définition de la nature des aires

Les aires que l'on a l'intention de constituer en réserve intégrale comprennent celles qui existent à l'état naturel ou qui peuvent être rétablies dans leur état naturel. Il n'y a pas de critères applicable à la dimension ou la superficie pour l'inclusion ou l'exclusion d'une aire, mais à prime abord, on devrait étudier les aires qui seraient normalement des aires de zone II, comme les définissent Les *Principes directeurs et politiques de gestion* de Parcs Canada. Les aires de zone I se trouvant à l'intérieur des aires de zone II doivent également être considérées. Les aires de zone I isolées seront traitées cas par cas, et une décision sera prise en fonction de facteurs tels que la superficie, les aires adjacentes, les valeurs naturelles et les besoins de

protection. L'intention est d'utiliser les mêmes critères pour définir les réserves intégrales constituées que ceux qui ont servi à définir les milieux sauvages de zone II. Ainsi, les *Principes directeurs et politiques de gestion* précisent qu'il s'agit de « vastes aires qui représentent bien une région naturelle et qui sont conservées à l'état sauvage ».

Dans certains parcs, il peut se révéler inapproprié de constituer certaines aires comme réserves intégrales. Le parc ou les aires candidates peuvent être d'une superficie réduite ou d'une configuration qui rend difficile la protection des valeurs naturelles. Dans d'autres parcs, les conditions de l'établissement du parc peuvent rendre la constitution de réserves intégrales inappropriée. Par exemple, dans certains parcs nordiques, les caractéristiques des milieux sauvages sont définies dans le cadre du règlement des revendications territoriales et d'ententes d'établissement. Dans ces cas, la constitution de réserves intégrales pourrait être superflue ou inacceptable pour les partenaires autochtones.

Il peut se présenter des cas où le parc tout entier pourrait être constitué réserve intégrale. Dans ces cas, la description contenue dans la *Loi concernant les parcs nationaux du Canada* serait utilisée pour en définir les limites dans les règlements.

D'autres circonstances peuvent rendre la constitution d'une réserve intégrale inappropriée ou inopportune. Par exemple, dans le cas d'un parc en voie d'expansion par l'ajout graduel de terres, comme c'est le cas dans le parc national des Prairies, la constitution de réserves intégrales pourrait n'être appropriée que lorsque les limites définitives seront plus précises.

Enfin, certaines terres sont mises en réserve et gérées comme un parc national, même si elles ne jouissent pas encore de la protection de la *Loi concernant les parcs nationaux du Canada*. Comme elles ne sont pas encore assujetties à la *Loi*, il est impossible, en droit strict, de constituer des réserves intégrales. Cependant, rien n'empêche de désigner dans le plan directeur d'un tel parc des aires candidates et de les gérer comme si elles étaient déjà constituées réserves intégrales. Lors de l'établissement officiel du parc, le ministre pourrait recommander la déclaration des réserves intégrales en vertu de la *Loi*. Dans de tels cas, les plans administratifs ne seraient probablement pas établis tant que l'établissement officiel du parc ne serait pas imminent. À ce moment, d'autres consultations au sujet des plans administratifs pourraient se révéler nécessaires.

Récolte traditionnelle des ressources renouvelables et réserves intégrales constituées

Les activités traditionnelles de récolte des ressources renouvelables et les réserves intégrales constituées peuvent coexister. La *Loi*, à l'alinéa 14(3)d), précise que le ministre peut autoriser, dans les réserves intégrales, des activités aux fins de *l'exercice, en conformité avec les règlements pris sous le régime de l'article 17, de toute activité*. Le paragraphe 17(1) permet l'exercice des activités traditionnelles de récolte des ressources renouvelables dans les parcs nationaux Wood Buffalo, Wapusk et du Gros-Morne, dans tout parc national du Canada créé

dans le district de Thunder Bay dans la province de l'Ontario (parc national Pukaskwa), dans la réserve à vocation de parc national de l'Archipel-de-Mingan, et dans tout parc national du Canada créé sur un territoire où le maintien de ces activités est prévue par un accord relatif à sa création conclu entre le gouvernement du Canada et celui d'une province. Le paragraphe 17(2) prévoit l'établissement de règlements régissant l'exercice des activités traditionnelles de récolte de ressources renouvelables dans des zones où de telles activités traditionnelles sont permises en vertu d'un accord de règlement de revendications territoriales autochtones ou lorsque des peuples autochtones détiennent des droits - ancestraux ou issus de traités – les autorisant à exercer des activités traditionnelles de récolte de ressources renouvelables dans un parc.

Consultation publique

Parcs Canada doit consulter le public au sujet de toute proposition de constituer une aire d'un parc national comme réserve intégrale. Cette obligation dérive des exigences générales de consultation liées à la prise de règlements en vertu de la Politique de réglementation du gouvernement du Canada (1999). Cette politique énonce ce qui suit :

« Les organismes de réglementation qui souhaitent faire adopter ou modifier un règlement doivent consulter sans tarder toutes les parties intéressées. La consultation devrait être proportionnelle à l'impact de la modification proposée. Ils doivent donner un avis de modification de la réglementation afin de disposer du temps requis pour apporter les changements et tenir compte des observations formulées.

Les organismes de réglementation doivent indiquer clairement aux parties intéressées la façon dont ils peuvent faire connaître leurs points de vue et leurs commentaires. Plus précisément, ils devront être en mesure de déterminer quelles sont les parties intéressées, y compris les représentants des groupes d'intérêt public, des syndicats et des associations de consommateurs, et de communiquer avec elles. Si un groupe intéressé montre une préférence pour un mécanisme de consultation donné, on doit essayer de s'y conformer si le temps et les ressources le permettent. Les consultations devraient être coordonnées entre les organismes de manière à réduire les dédoublements et le fardeau imposé aux parties intéressées.

Les organismes de réglementation devraient envisager de recourir à un système itératif de rétroaction sur les problèmes, les solutions de rechange et, ultérieurement, sur les solutions privilégiées. Les consultations devraient débuter aussitôt que possible afin d'obtenir le point de vue des intéressés sur la définition du problème ainsi que sur les solutions proposées. »

Manifestement, le degré de consultation est laissé à la discrétion du ministère ou de l'organisme parrain. Les règlements proposés sont publiés dans la Partie I de la Gazette du Canada, accompagnés d'un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR), comme

avis de l'intention de réglementer. Le public dispose d'une période pouvant aller de 30 à 60 jours pour faire ses commentaires. La publication dans la Gazette du Canada est l'avis public officiel, mais ce n'est pas pour autant le début du processus de consultation.

Lorsque l'avis est publié dans la Gazette du Canada, on ne devrait pas le considérer comme le premier moyen de consultation au cours de cette étape. Il faudrait également publier l'intention dans les médias imprimés locaux et informer les intervenants touchés.

Lorsque la période allouée pour formuler des commentaires est terminée et que les présentations ont été étudiées, les règlements ainsi qu'un Résumé mis à jour de l'étude d'impact de la réglementation sont présentés au gouverneur en conseil pour approbation finale. Lorsque celle-ci a été obtenue, les règlements et le REIR sont publiés dans la Partie II de la Gazette du Canada, et les règlements entrent en vigueur dès cette publication.

Le processus de réglementation peut exiger beaucoup de temps. Tout ministère ou organisme parrain peut chercher à obtenir l'approbation finale des règlements auprès du Comité spécial du Conseil, qui est un comité de ministres, sans passer par le processus d'avis. Pour ce faire, cependant, toutes les consultations doivent avoir eu lieu, et les ministères ou organismes parrains doivent être en mesure de démontrer qu'il n'y a pas avantage à mener d'autres consultations par le biais de la publication dans la Partie I de la Gazette du Canada. Cette approbation se fait à la discrétion du Comité spécial du Conseil.

Lors des consultations, les gestionnaires des parcs se laisseront guider par les critères suivants tirés des *Principes directeurs et politiques de gestion* de Parcs Canada :

- fournir des informations objectives, claires, précises, à jour et pertinentes;
- donner une indication des décisions à prendre et des politiques, de la législation et des accords en cause;
- accorder des avis et des délais raisonnables au public;
- examiner attentivement les commentaires du public;
- faire un compte rendu des commentaires reçus et des réponses données par Parcs Canada aux participants; et
- respecter tous les publics intéressés.

Progrès réalisés à ce jour

Les modifications apportées en 1988 à la *Loi sur les parcs nationaux* ont permis la constitution, par règlement, de réserves intégrales à l'intérieur d'un parc. En novembre 1988, les plans directeurs des parcs nationaux Banff, Jasper, Kootenay et Yoho ont été approuvés. Chacun de ces plans précisait qu'il était dans l'intention du ministre de procéder à la constitution de réserves intégrales. Le processus pour ce faire a été quelque peu retardé par le manque de méthode économique, mais acceptable du point de vue légal, pour identifier les limites des réserves intégrales. L'intention originale de recourir aux levés officiels entraînait

des coûts prohibitifs. On a alors élaboré une méthode plus économique en utilisant comme base les cartes topographiques (processus de cartographie administrative) à l'échelle 1:50 000 de la Série nationale de référence cartographique. Les lignes de délimitation ont alors été tracées sur les cartes, en suivant un ensemble de conventions ou de directives cartographiques.

Le processus a connu un temps d'arrêt en 1994 pendant le déroulement de l'étude de la vallée de la Bow. Lorsque le nouveau plan directeur du parc national de Banff a reçu l'approbation en 1997, le processus a repris son cours. La réglementation proposée a été publiée dans la Partie I de la Gazette du Canada en novembre 1999, et les consultations formelles se sont déroulées au cours de l'hiver. Les préoccupations soulevées et les erreurs trouvées ont nécessité des révisions importantes aux cartes. Le gouverneur en conseil a approuvé le *Règlement sur la constitution des réserves intégrales dans les parcs nationaux* le 19 octobre 2000; en vertu de ce règlement, des réserves intégrales ont été constituées dans les parcs nationaux Banff, Jasper, Yoho et Kootenay.

Les questions à résoudre étaient les suivantes :

- établir les critères pour l'identification des aires à désigner;
- élaborer les protocoles pour les retraits nécessaires des voies de transport et de services publics, et les zones tampons autour des aires de ski et des installations d'utilisation diurne qui sont soit adjacentes aux aires proposées ou à l'intérieur de celles-ci;
- mettre au point les méthodes appropriées de cartographie et de relevé acceptables pour Ressources naturelles Canada;
- établir des cartes des grands parcs nationaux appropriées pour l'enregistrement;
- développer les techniques de consultation appropriées.

Simplification du processus

Il ne faut pas sous-estimer le temps et les coûts nécessaires pour établir les conventions cartographiques, préparer les cartes, consulter le public et obtenir l'approbation de Ressources naturelles Canada, l'autorité approbatrice finale des plans administratifs. Par exemple, les conventions cartographiques utilisées pour fixer les limites des réserves intégrales constituées candidates doivent être élaborées en consultation avec les intervenants et avec Ressources naturelles Canada de façon à s'assurer que les aliénations légales de terres et d'autres besoins opérationnels sont exclus des réserves intégrales constituées. Les cartes topographiques montrant les limites des parcs doivent être converties en plans administratifs conformément à la *Loi sur l'arpentage des terres du Canada*. Il s'agit là d'une étape coûteuse qui doit être accomplie par un arpenteur fédéral certifié. Les limites proposées des réserves intégrales constituées sont alors ajoutées aux plans administratifs. Un processus itératif d'examen des cartes doit être mené avec Ressources naturelles Canada avant leur enregistrement par Ressources naturelles Canada.

Parcs Canada cherche à intégrer le processus d'identification des réserves intégrales

constituées proposées et la consultation à ce sujet dans le processus d'élaboration des plans directeurs des parcs. La consultation menée avant et pendant le programme de planification devrait satisfaire aux besoins du processus réglementaire, éliminant ainsi la nécessité d'une pré-publication des règlements dans la Gazette du Canada. Comme on l'a noté précédemment, la nécessité ou non d'une pré-publication est laissée à la discrétion du Comité spécial du Conseil.

Tout parc qui entreprend de constituer des réserves intégrales ou de modifier des réserves existantes doit néanmoins satisfaire à toutes les exigences de consultation de la Politique de réglementation du Canada.

Rôle de Ressources naturelles Canada

Ressources naturelles Canada a la responsabilité d'assurer que les plans administratifs et les descriptions d'accompagnement sont rigoureusement conformes aux dispositions de la *Loi sur l'arpentage des terres du Canada*. En bout de ligne, c'est le bureau national de Ressources naturelles Canada qui approuve les plans et attribue un numéro d'enregistrement. Ce numéro est attribué par le bureau national de Ressources naturelles Canada, mais les responsabilités techniques de supervision du processus relèvent des bureaux régionaux de ce Ministère. Il est donc essentiel que les parcs qui ont l'intention de constituer des réserves intégrales travaillent étroitement avec les bureaux régionaux respectifs de Ressources naturelles Canada et discutent des possibilités cartographiques et des exigences techniques.

Le personnel des Services immobiliers de Parcs Canada a déjà établi des relations de travail avec Ressources naturelles Canada. Le premier contact avec Ressouces naturelles Canada pourrait être initié par le personnel des Services immobiliers au Centre des services ou au niveau du parc. Le personnel des services immobiliers devrait aussi être considéré comme faisant partie de l'équipe de constitution des réserves intégrales.

Processus menant à la constitution de réserves intégrales

Document d'orientation – Dans le document établissant l'orientation du plan directeur du parc, il faut exposer l'intention de procéder à la constitution d'une réserve intégrale au cours du processus de planification et de constituer une ou plusieurs réserves intégrales dans l'année qui suit le dépôt du plan. Il faudra décrire les circonstances inhabituelles qu'il faut reconnaître ou dont il faut tenir compte. Dans le cas où le parc décide de ne pas procéder à la constitution de réserves, il faut en détailler les raisons.

Information publique – L'intention de constituer une réserve intégrale doit être décrite clairement dans toute l'information publique (bulletins, réunions, portes ouvertes, etc.). L'information doit être suffisamment détaillée pour pouvoir être utilisée au cours de la consultation sur les règlements et les cartes qui sont la base de la réglementation. Les cartes et les descriptions doivent être suffisamment détaillées pour que les intervenants puissent

prévoir clairement les conséquences pour la protection des ressources et l'utilisation par les visiteurs ainsi que pour la gestion des baux et des permis d'occupation. L'information doit également préciser le processus grâce auquel les règlements seront établis, et la possibilité de participation du public.

Consultation publique – La consultation doit se dérouler pendant deux étapes distinctes du processus de planification (figure 1). La première étape a lieu lors de l'élaboration des conventions cartographiques qui seront utilisées pour établir les limites des réserves intégrales à désigner. À ce moment, il est important de faire participer les intervenant clés comme les détenteurs de baux et de permis d'occupation et les Premières Nations, ainsi que Ressources naturelles Canada. Le fait de s'assurer de l'application des conventions cartographiques permettra de minimiser les révisions coûteuses des cartes à une étape ultérieure. On suggère que cette première étape de la consultation ait lieu dès le début du processus de planification, possiblement au moment où les options de planification sont discutées avec le public. La deuxième consultation se produit après l'ébauche des plans administratifs. À ce moment, il est préférable de s'assurer que les ébauches des plans satisfont aux principales exigences de Ressources naturelles Canada avant leur distribution au public. Cette étape pourrait avoir lieu lorsque l'ébauche du plan directeur proposé est distribuée pour l'examen public final. Comme à la première étape, il importe d'accorder une attention particulière pour convaincre tous les détenteurs de baux et de permis d'occupation sont essentiels afin de s'assurer que leurs préoccupations et leurs intérêts soient compris et pris en compte dans toute la mesure du possible.

Certains parcs peuvent choisir de ne mener qu'une seule ronde de consultation publique lors de la production de leur plan directeur. Dans ce cas, pour éviter une seconde ronde de consultation portant particulièrement sur les réserves intégrales après le dépôt du plan, il est encore plus important de tenir des discussions avec les principaux intéressés, comme les détenteurs de baux ou de permis d'occupation, avant le début de la consultation officielle sur le plan. Ces discussions les aviseront de l'intention de constituer des réserves intégrales, leur permettant ainsi de participer aux premières étapes de l'établissement des conventions cartographiques.

Au moment de l'élaboration de ce plan d'action, un certain nombre de parcs sont engagés dans l'examen de leur plan directeur, et ils ont déjà discuté avec le public de leur intention de constituer des réserves intégrales. Même si ces discussions permettent au public d'être mieux informé, il sera quand même nécessaire de produire des plans administratifs et de lui donner l'occasion de les commenter avant que l'ensemble de la réglementation ne puisse être soumise à l'étude du Comité spécial du Conseil. La figure 2 s'applique à ces circonstances.

Considération des exigences de la constitution dans l'élaboration du plan – Les activités qui auront lieu dans les réserves intégrales, telles que précisées dans la législation actuelle et

proposée, doivent être évaluées et définies avec soin dans le plan directeur du parc. Les limites des réserves intégrales doivent être définies avec plus de précision qu'il n'est nécessaire lors de la préparation des cartes de zonages des parcs. Cette précaution est nécessaire pour assurer qu'on a tenu compte de toutes les contraintes imposées par les baux et les permis d'occupation. Dans le cas des aires de zone I et II existantes, il faut évaluer s'il est possible de les inclure dans les réserves constituées. Ces dernières devraient correspondre le plus étroitement possible aux aires de zone II et de zone I (le cas échéant). Toutes les différences doivent être signalées tant pour le public que pour la direction du parc. Les conventions cartographiques (voir l'annexe 1) seront incluses dans l'information publique fournie lors du processus de consultation.

Production des plans administratifs – Après l'élaboration des conventions cartographiques, un arpenteur fédéral doit dessiner les ébauches des plans administratifs. Le consultant sera responsable des liaisons avec Ressources naturelles Canada au nom de Parcs Canada, et il s'assurera que les exigences techniques du Ministère sont respectées. Le consultant travaillera également avec Parcs Canada afin d'intégrer les changements qui résultent des consultations menées sur les cartes, et il guidera en fin de ligne le processus d'approbation des cartes par Ressources naturelles Canada.

Examen de l'ébauche de plan – Il faudra mener des consultations attentives au sujet des cartes détaillées définitives proposées afin de satisfaire au processus de réglementation. L'ébauche de plan doit mettre en évidence l'intention de constituer une réserve intégrale en citant cette intention dans le Résumé et en donnant les détails dans un chapitre que l'on intitulera « Zonage et constitution d'une réserve intégrale » (*Guide de planification pour l'élaboration des plans directeurs, 2000*).

Information du ministre – Les documents d'information fournis au ministre pour l'approbation du plan mettront clairement en évidence l'intention de constituer une réserve intégrale. On joindra les documents nécessaires pour la signature du ministre, et les règlements proposés seront ensuite acheminés au Bureau du Conseil privé pour approbation.

Approbation par le Comité spécial du Conseil – L'approbation finale du Comité spécial du Conseil peut être obtenue sans l'obligation d'une prépublication; cependant, les ministres peuvent exiger qu'un autre avis soit donné au public par la prépublication des règlements proposés dans la Partie I de la Gazette du Canada.

Dernière étape de la réglementation des réserves intégrales – Les documents suivants devront être préparés pour le processus de déclaration de la réserve intégrale :

Document	Préparé par	Examiné par	Approuvé par
Plan de communications (le cas échéant)	Communications	DUG	Ministre
Cartes	Parcs Canada (contrat)	DUG	DG (Est/Ouest) RN Canada (n° d'enrg. Attribué après approbation par RN Can)
Trousse de règlement			
-Projet de règlement	Législation et Politique	DUG	Ministre
-Décret du conseil	Législation et Politique	Estampillé par le MJ	
-REIR	Législation et Politique	Estampillé par le MJ	
-Plan de communications	Direction des communications		
-Recommandation au GG	Législation et Politique		
-Note d'information au ministre	Législation et Politique		
-Lettre d'envoi au greffier du Conseil privé	Législation et Politique	MJ	

Note : La coordination de l'acheminement aux fins de l'approbation ministérielle et de l'envoi au Bureau du Conseil privé est faite par la Division des affaires gouvernementales du Ministère du patrimoine canadien.

Graphique de cheminement
Réserve intégral constituées

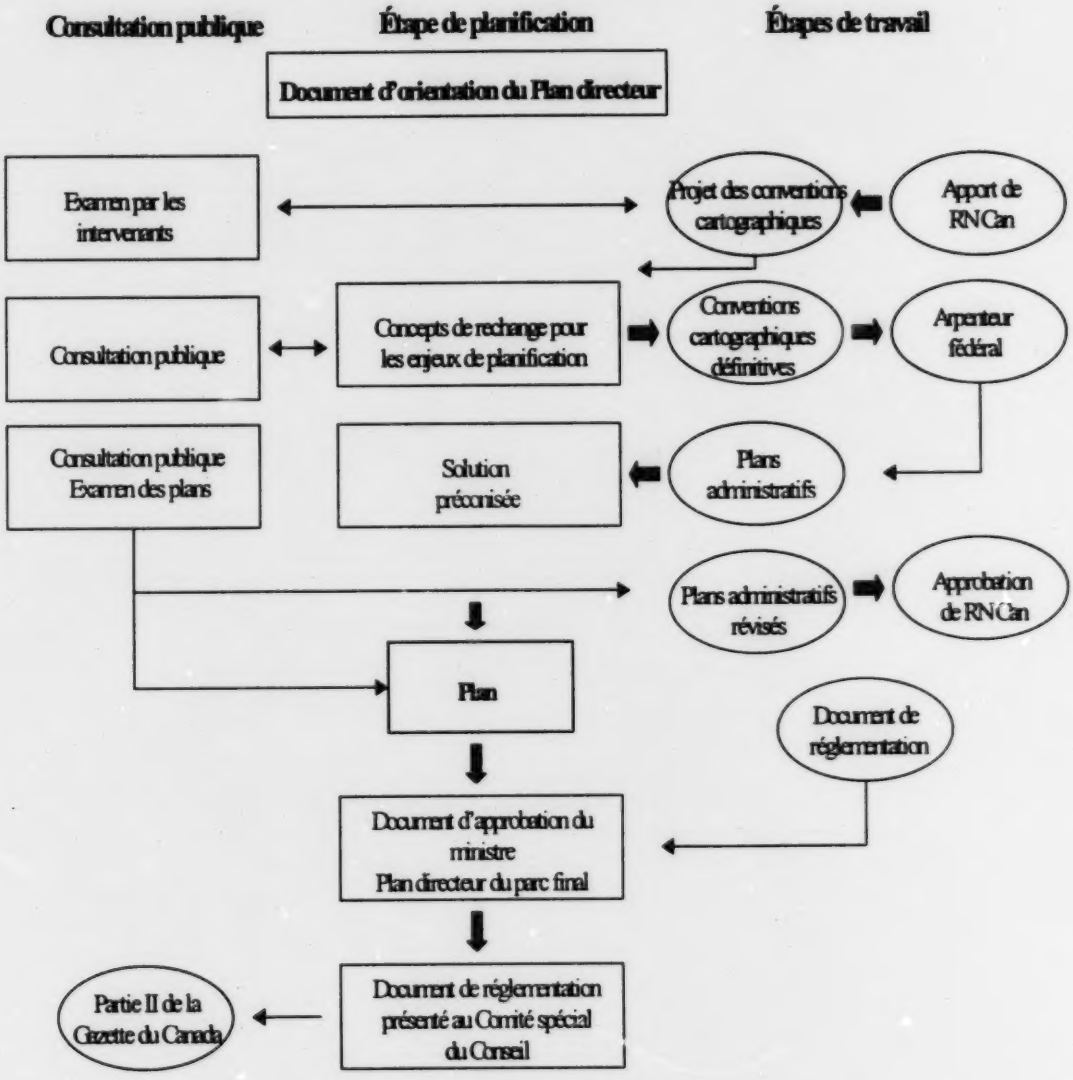


Figure 1 -Suppose qu'il n'existe pas de plan directeur du parc ou qu'un examen important est en cours.

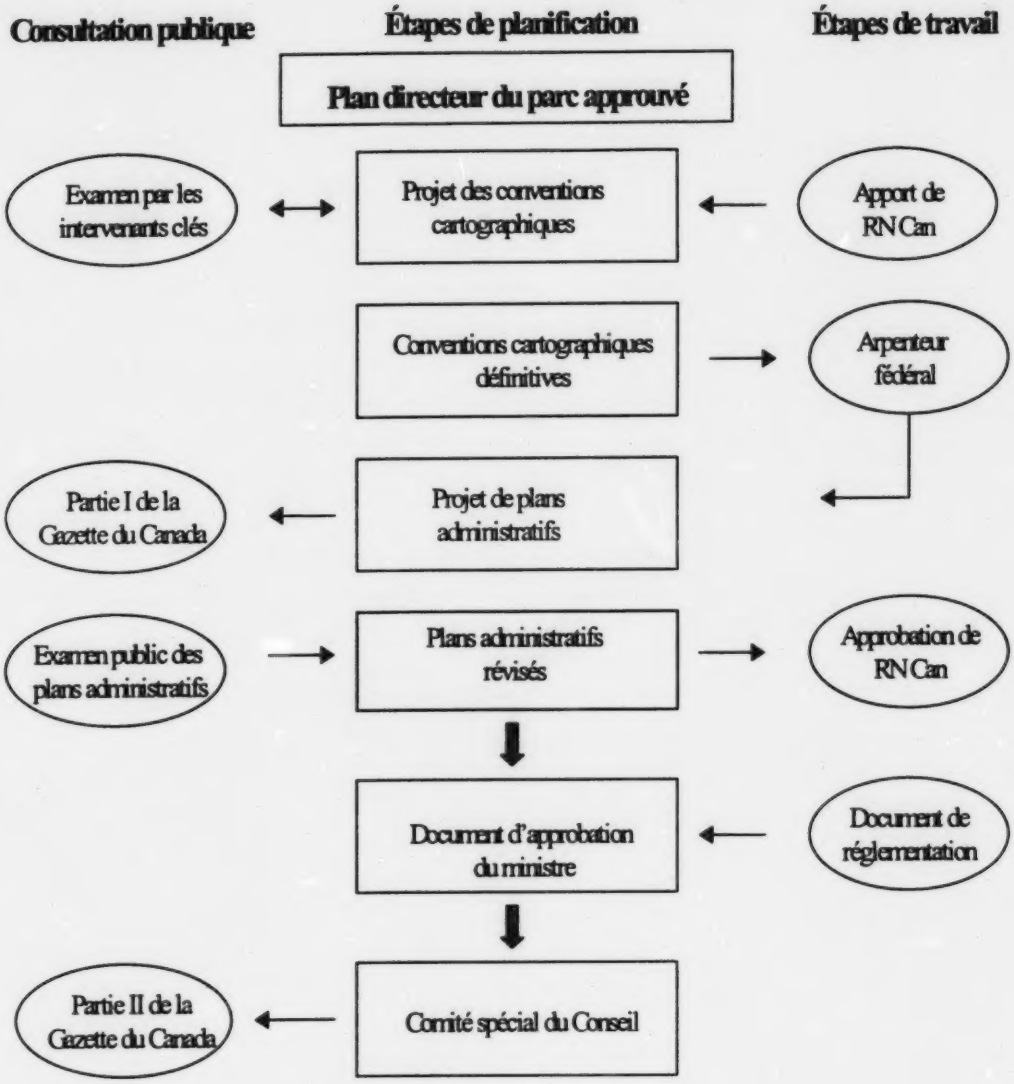


Figure 2 - Suppose qu'un plan directeur du parc a été approuvé par le ministre ou que le plan est suffisamment avancé pour empêcher l'intégration de la consultation sur les réserves constituées dans la consultation sur le plan.

Annexe 1

Conventions cartographiques des réserves intégrales dans les parcs nationaux

Les réserves intégrales correspondent généralement aux aires de zone II établies dans le plan directeur du parc et aux aires de zone I lorsqu'il convient de les considérer comme telles. Les limites des zones dans le plan directeur du parc sont généralement dessinées sur une carte qui ne possède pas le degré de précision nécessaire pour la constitution d'une réserve. Il faut donc un ensemble de conventions ou de règles pour préciser où tracer les lignes sur la carte de la réserve désignée. Les conventions cartographiques suivantes sont proposées d'après l'expérience faite dans les parcs des montagnes Rocheuses. Certaines modifications peuvent être nécessaires pour tenir compte des circonstances locales.

- L'intention est de constituer autant de réserves intégrales qu'il est possible.

- Les utilisations et les activités qui ne sont pas permises dans les terres des réserves constituées de zone II sont énumérées ci-dessous, et définies plus en détail dans les plans directeurs des parcs :

  - chemins publics
  - corridors de services publics
  - structures de régularisation des eaux faites de main d'homme
  - terrains de camping accessibles par la route
  - voies de services à accès restreint
  - installations éloignées d'hébergement commercial
  - collectivités
  - installations commerciales pour les visiteurs, notamment des auberges dans l'arrière-pays et de grands corridors d'accès et de services
  - piscines d'eaux thermales aménagées
  - stationnements en début des sentiers, aires de repos, aires de pique-nique
  - aires de ski et téléphériques
  - loisirs terrestres et nautiques motorisés.

3. Les utilisations des terres et les activités permises dans les réserves intégrales constituées comprennent des activités et des installations de base qui sont essentielles aux fins de l'administration du parc, de la gestion écosystémique, de l'application de la loi, de la

sécurité du public et de la prestation de services de base aux visiteurs. Ces activités, qui peuvent être menées par Parcs Canada ou par d'autres organismes, au nom de Parcs Canada, comprennent :

- la gestion des feux
- le contrôle des avalanches
- les patrouilles de l'arrière-pays et l'entretien des installations
- installations de base pour les visiteurs (campings dans l'arrière-pays, refuges alpins et abris pour randonneurs et des sentiers, y compris les sentiers de ski de randonnée aménagés par les traceurs de piste).

4. Dans le cas des territoires et des aires à bail à l'extérieur des collectivités et des périmètres urbains, les limites de ces territoires définissent généralement les limites des réserves constituées.

5. Les critères établissant les limites des réserves constituées de zone II sont définis par les conventions suivantes :

   - À moins d'indication contraire, les limites d'une réserve intégrale constituée dans un parc seront définies dans le plan directeur du parc, et les limites du parc seront celles définies par la *Loi sur les parcs nationaux*. Lorsque des levés au sol ont été faits pour vérifier les descriptions, ces levés sont indiqués sur la carte.
   - À moins d'indication contraire, la limite d'une réserve intégrale constituée sera de 100 mètres de largeur perpendiculaire à partir de la ligne centrale (largeur totale de 200 mètres) dans le cas de toute emprise aménagée de route, de chemin et de chemin de fer.
   - Lorsque la réserve intégrale constituée est adjacente à plus d'une emprise, le corridor de terres entre les emprises ne sera pas défini comme réserve constituée si des bandes de terres étroites devaient en résulter.
   - Dans le cas des corridors d'accès et de services où un accès motorisé est permis, la limite des réserves intégrales constituées est de 25 mètres de largeur perpendiculaire à partir du centre de l'emprise.
   - Dans le cas où un plan d'eau constitue les limites du parc, la limite de la réserve intégrale constituée sera celle précisée dans la description des terres du parc.
   - Dans le cas des plans d'eau à l'intérieur d'un parc où le nautisme motorisé public est permis, la limite de la réserve intégrale constituée est définie par la ligne des hautes eaux.

6. Toutes les cartes porteront l'indication « mise à jour le ... », avec indication de la date de mise à jour.